

MARCELA CAMPOS DE MARI

PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS: AS FRAGILIDADES DO
SISTEMA DE BOLSAS PARA ESTUDANTES CARENTES

Monografia apresentada ao Curso de
Pós-Graduação em Políticas
Eduacionais, Setor de Educação,
Universidade Federal do Paraná, como
requisito parcial à obtenção do título de
especialista em Políticas Eduacionais.

Orientador: Prof. Maria Tereza Carneiro

CURITIBA

2011

RESUMO

O objetivo deste trabalho é apresentar os obstáculos que impedem o funcionamento do Programa Universidade para Todos (ProUni) da maneira esperada por seus formuladores. Resgata-se o modelo de ampliação do ensino superior adotado desde o final da década de 1960 até o primeiro mandato do presidente Lula, apresentando a articulação do ProUni com a política fiscal e o financiamento por meio da renúncia tributária. Pretende-se ainda analisar as condições de acesso dos estudantes pobres ao ensino superior e mostrar os questionamentos sobre o programa como política pública de democratização. A análise da legislação e da operação do ProUni mostra que, apesar de oferecer bolsas a estudantes de baixa renda em troca de isenções fiscais, o sistema prioriza o acesso desses estudantes à educação superior e não sua permanência. A concessão de bolsas de estudo é tratada como política assistencialista e não como direito do aluno. Além disso, há falta de controle das instituições que aderem ao sistema.

Palavras-chave: ProUni. Ensino Superior. Financiamento. Democratização. Fragilidades.

ABSTRACT

This paper aims to understand the obstacles that hamper the functioning of the Project University for All (ProUni) as expected by its policy makers. It rescues the model of higher education expansion adopted since the late 1960s to the first mandate of President Lula, presenting the relation between ProUni, tax policy and funding through the tax waiver. It also intends to analyze the conditions of access to higher education of poor students and discuss the program as a democratizing public policy. The analysis of the legislation and developing of ProUni shows that, despite offering scholarships to low-income students in exchange for tax exemptions, the system prioritizes the access of students to higher education, instead of their permanence. The granting of scholarships is treated as a welfare policy, not as a right of the student. In addition, the government has no control over the institutions that participate of the system.

Key words: ProUni. Higher Education. Funding. Democratizing. Weaknesses.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – QUADRO 1: REGRAS DO PROUNI EXPRESSAS NA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 213/2004 E NA LEI Nº 11.096/2005.....	25
--	----

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Alíquota e Base de Cálculo dos Tributos Federais por Categoria de IES.....

TABELA 2 – Distribuição dos estudantes do ensino médio e ensino superior, por tipo de rede freqüentada, e quintos de rendimento familiar per capita, segundo o Brasil e as Grandes Regiões, 2004.....

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 PROUNI E ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	9
2.1 CRITÉRIOS PARA A PARTICIPAÇÃO.....	12
2.2 DECRETOS E PORTARIAS.....	15
3 O CARÁTER PRIVATISTA DO PROGRAMA.....	16
3.1 A DESCARACTERIZAÇÃO DO PROJETO ORIGINAL.....	25
4 OS GARGALOS DO SISTEMA DE BOLSAS.....	31
4.1 POLÍTICA DE ACESSO, MAS NÃO DE PERMANÊNCIA.....	33
4.2 O CANCELAMENTO DO BENEFÍCIO.....	36
5 CONCLUSÃO.....	41
REFERÊNCIAS.....	45
ANEXOS.....	50

1 INTRODUÇÃO

Na esteira das discussões a respeito do acesso ao ensino superior no Brasil, intensificadas no governo de Luiz Inácio da Silva, este trabalho analisa o Programa Universidade Para Todos (ProUni), que desde 2004 concede bolsas de estudo a alunos carentes em faculdades, centros universitários e universidades particulares. O estudo avalia argumentos favoráveis e contrários ao programa, assim como revela as fragilidades decorrentes da legislação e da operação do sistema de bolsas instituído pelo Ministério da Educação em troca da isenção de alguns tributos federais para as instituições participantes.

Com o objetivo de apontar os elementos que interferem na efetividade social do programa, são realizadas análises documentais e entrevistas não diretivas com bolsistas e com o presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE), órgão de representação dos estudantes universitários. Os depoimentos são de fundamental importância, pois a análise de uma política educacional não pode prescindir do confronto entre o que é declarado em seus pressupostos e as experiências das pessoas que por ela são diretamente afetadas.

O trabalho está estruturado em três capítulos, além da introdução. Na primeira parte, assinalam-se as manobras realizadas pelo governo para que o sistema de bolsas pudesse entrar em vigor mesmo antes da aprovação de um projeto de lei no Congresso Nacional. O estudo apresenta as condições de acesso das camadas mais pobres ao ensino superior e mostra como a concessão de bolsas em troca da renúncia fiscal surge acompanhada do discurso da inclusão social. Além disso, aponta os critérios para a participação no ProUni e os detalhes de funcionamento do programa.

O segundo capítulo analisa as críticas ao ProUni feitas por autores que defendem a recuperação dos investimentos no ensino superior público. Para esses pesquisadores, o principal objetivo do programa é beneficiar instituições privadas ameaçadas pela ociosidade de vagas. Resgata-se o modelo de ampliação do ensino superior adotado desde o final da década de 1960 até o primeiro mandato do presidente Lula, enfatizando o movimento crescente de privatização dessa etapa de escolaridade e as tentativas de controle de despesas do setor público. Também se

discute o processo de tramitação do projeto de lei do ProUni no Congresso, com todas as alterações que acabam por descaracterizar a proposta original.

Ainda no segundo capítulo, o trabalho abre espaço para pontos de vista favoráveis ao ProUni, segundo os quais o programa constitui iniciativa de redistribuição indireta da renda. Na contramão das análises que enxergam as bolsas de estudo como tentativa de salvação financeira do setor privado, há quem chame a atenção para o fato de que o programa funciona como exigência de contrapartida à sociedade para instituições que vêm sendo sucessivamente poupadas de uma série de tributos, mesmo antes da implantação do ProUni.

O terceiro e último capítulo apresenta alguns dos gargalos que impedem o funcionamento adequado do Programa Universidade para Todos, entre eles a dificuldade do governo em usar o seu sistema de avaliação para controlar a qualidade do ensino nas instituições conveniadas; a ausência de políticas complementares que facilitem a permanência do estudante na instituição até o término da formação; a falta de reajuste no auxílio extra mensal concedido a bolsistas que estudam em período integral; e a falta de regularidade na data do repasse desse auxílio.

O capítulo final também traz exemplos que denotam a postura assistencialista comumente associada ao ProUni e a necessidade de maior acompanhamento das instituições conveniadas. O trabalho mostra a situação de estudantes que tiveram a bolsa de estudos cancelada em decorrência da não formação de turma para o curso em que foram aprovados, mesmo após terem passado pelo filtro da seleção pelas notas do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Além disso, destaca que o governo paga por bolsas que não são efetivamente preenchidas, já que a ociosidade das vagas destinadas ao programa tem atingido índices muito altos.

2 PROUNI E O ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR

O governo do presidente Luiz Inácio da Silva (2003-2010) concede atenção especial a medidas de reformulação da educação superior que possam democratizar o acesso a essa etapa de ensino, como a implantação do Programa Universidade para Todos (ProUni) e a vinculação deste programa ao sistema federal de crédito educativo (Fundo de Financiamento do Ensino Superior – Fies). O ProUni destina bolsas de estudo integrais e parciais, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica ofertados por instituições particulares, a estudantes com baixa renda familiar que ainda não tenham diploma de nível superior. O programa é criado pela Medida Provisória nº 213/2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.

De autoria do governo federal, o projeto de lei (PL) do ProUni tramitava na Câmara dos Deputados desde maio de 2004, mas antes mesmo da votação na Casa o governo decide editar, em setembro, uma MP implantando o programa¹. A votação do PL na Câmara havia sido adiada duas vezes e o argumento do Executivo para a apresentação da medida provisória foi de que seria impossível iniciar a concessão das bolsas ainda em 2005 se a proposta não passasse a vigorar imediatamente (CONSTANTINO, 2004a). Anteriormente à edição da medida, o Ministério da Educação também se adianta e assina um termo de cooperação com 37 instituições particulares de ensino superior, o que incomoda parlamentares dos partidos de oposição e provoca críticas ao governo (CONSTANTINO, 2004b).

A concessão de bolsas surge acompanhada do discurso sobre a importância do ProUni para a inclusão social das camadas de baixa renda e para a superação do baixo contingente de alunos que frequentam o ensino superior. Segundo o Ministério da Educação, o programa abre vagas a estudantes que de outra maneira jamais teriam condições de cursar uma graduação (MINORIA..., 2004) e contribui para o cumprimento de uma das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) do decênio 2001-2011, que prevê o acesso à educação superior, até 2011, de no mínimo 30% da população entre 18 e 24 anos (SANTOS, 2005).

¹ MP é um ato unipessoal do presidente da República que tem força de lei. Ela pode ser editada em caso de relevância e urgência, mas sua eficácia é eliminada se o Congresso Nacional não a converter em lei dentro do prazo estabelecido pela Constituição.

O Brasil apresenta taxa líquida de matrículas no ensino superior muito inferior à de nações desenvolvidas e à de outros países da América Latina. Isso quer dizer que apenas uma pequena parcela dos brasileiros de 18 a 24 anos se encontra na etapa de ensino esperada para essa faixa etária, a educação superior. Dados da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (Pnad) de 2004 mostram que no Brasil a participação líquida na educação superior é de 10,6%, contra 53,1% na Argentina, 24,8% no México, 65% nos Estados Unidos e 46% no Reino Unido (*apud* NEVES, RAIZER E FACHINETTO, 2007). Ainda de acordo com a Pnad de 2004, 68% do total de jovens brasileiros entre 18 e 24 anos de idade não estudam mais, 15% cursam o ensino médio e 6,25% ainda estão no fundamental (*ibidem* 2007).

De 2004, ano da implantação do ProUni, a 2009, a participação líquida aumenta um pouco, passando para 14,58%, índice ainda pouco expressivo (PNAD/IBGE). Os dados mais recentes também indicam a continuidade da distorção idade/série. Dos brasileiros na faixa etária dos 18 aos 24 anos, 10,25% estão no ensino médio, 2,82% no fundamental e 2,66% em cursos pré-vestibulares, supletivos ou de alfabetização de adultos². Além disso, cerca de 70% estão fora da escola, seja porque abandonaram precocemente os estudos ou porque concluíram o ensino superior e não deram continuidade à formação em cursos de pós-graduação.

Além do baixo índice de acesso ao ensino superior, a participação nessa etapa de escolaridade ocorre de forma desigual entre as diferentes faixas de renda. Uma análise da Pnad de 2007 indica que apenas 5,8% dos estudantes de 18 a 24 anos com renda familiar per capita menor que um salário mínimo e meio por mês estão matriculados no ensino superior, índice muito inferior à média brasileira (TCU, 2009, p. 8). A taxa de participação líquida é de 27,6% para a faixa de renda entre um salário mínimo e meio e três salários mínimos. Já para os que têm renda familiar per capita acima de três salários mínimos, a taxa de participação líquida é de 48,2%.

Os índices reforçam uma concepção de raízes profundas: a educação superior no Brasil sempre foi vista como um campo reservado à parcela mais rica da

² A tabela 209 da Síntese de Indicadores Sociais do IBGE traz apenas os índices de estudantes de 18 a 24 anos em cada etapa de ensino. Já a tabela 218 apresenta o total de pessoas de 18 a 24 anos no Brasil. Para encontrar as taxas de brasileiros de 18 a 24 anos em cada nível de escolaridade, foi necessário realizar cálculos específicos.

população. Conforme Cunha (1986), houve uma série de momentos na história do Brasil em que se tentou conter a expansão dos cursos superiores, possivelmente para garantir o monopólio da aquisição de privilégios profissionais a uma minoria, como ocorreu no final do período conhecido como República Velha (1889-1930):

Foi durante esse período que surgiram as escolas superiores livres, isto é, não dependentes do Estado, empreendidas por particulares. Seu crescimento foi bastante grande, tendo ocorrido correlativamente à facilitação do ingresso no ensino superior. Mas, a função desempenhada pelo sistema educacional escolar, nas sociedades capitalistas, de fonte fornecedora de diplomas garantidores da posse dos conhecimentos “apropriados” aos cargos conferidores de maior remuneração, prestígio e poder, chegou a ser ameaçada por aquele processo de expansão/facilitação: os diplomas das escolas superiores tendiam a perder raridade e, em consequência, a deixar de ser um instrumento de discriminação social eficaz e aceito como legítimo. A introdução dos exames vestibulares às escolas superiores foi uma tentativa de restabelecer o desempenho daquela função (CUNHA, 1986, p. 146).

Embora as matrículas em cursos de graduação presenciais tenham passado de 1.759.703 em 1995 para 4.163.733 em 2004, aumento de mais de 136% (INEP/MEC), a expansão não é seguida por mudanças significativas na condição econômica dos ingressantes. Outro aspecto importante do processo de exclusão é revelado quando se avalia a presença de afrodescendentes nos cursos superiores:

Em 2003, do total de estudantes brancos de 18 a 24 anos de idade, 46,4% estavam no ensino superior contra apenas 14,1% do total dos estudantes negros e pardos. Os dados ainda revelam que o maior percentual dos estudantes negros e pardos entre 18 e 24 anos freqüentavam o nível fundamental (30,9%) ou o médio (49,8%), o que significa um considerável atraso na escolarização em relação à população branca e ao tempo esperado para a conclusão desses níveis de ensino (NEVES, RAIZER E FACHINETTO, 2007, p. 152).

O ProUni surge com o objetivo declarado de modificar não apenas a taxa líquida de matrículas no ensino superior como a composição socioeconômica do corpo discente. Além de levar em consideração a renda familiar dos estudantes, o programa reserva vagas para alunos que se declaram negros, pardos ou indígenas³. O percentual de bolsas destinadas aos cotistas é igual àquele de índios e cidadãos afrodescendentes na respectiva Unidade da Federação, segundo o último censo do

³ Todas as referências às regras do ProUni foram retiradas da Lei nº 11.096/2005

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para concorrer às cotas, os alunos negros e pardos devem atender também aos outros critérios da seleção, que serão detalhados a seguir.

2.1 CRITÉRIOS PARA A PARTICIPAÇÃO

Somente pode candidatar-se ao ProUni o estudante que fez todo o ensino médio na rede pública ou cursou essa etapa de ensino em escola particular como bolsista integral. Para concorrer à bolsa de 100%, é necessário apresentar renda familiar mensal por pessoa de até um salário mínimo e meio. Se a renda mensal per capita for maior que um salário mínimo e meio, e menor ou igual a três salários mínimos, o candidato pode requerer uma bolsa parcial de 25% ou 50%. As bolsas parciais devem ser concedidas “considerando-se todos os descontos regulares e de caráter coletivo oferecidos pela instituição, inclusive aqueles dados em virtude do pagamento pontual das mensalidades” (BRASIL, 13 jan. 2005, Art. 1º, § 4º).

O universitário que recebe bolsa parcial pode usar o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior para pagar o restante da mensalidade. O Fies cobre até 100% dos encargos educacionais cobrados desses alunos. Em 2010, do total de 51.446 bolsistas parciais, 4.860 (9,4%) aderiram também ao sistema de crédito do governo federal (TANCREDI, 2011). Os bolsistas não participam de processo seletivo para a aquisição do financiamento, apenas da seleção regular do Programa Universidade para Todos.

Os candidatos ao ProUni são classificados pela nota no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) do ano anterior, e precisam ter alcançado o resultado mínimo estabelecido pelo MEC. Posteriormente à classificação pelo Enem, o estudante pré-selecionado deve entregar à instituição de ensino uma série de documentos que comprovem os dados socioeconômicos informados por ele na ficha de inscrição. O candidato não precisa prestar vestibular nem estar matriculado na instituição de ensino, mas a legislação prevê que as faculdades, os centros universitários e as universidades participantes do programa possam submeter os estudantes a um processo seletivo específico, desde que isento de cobrança.

O ProUni também é destinado a pessoas com deficiência e professores da rede pública que exerçam o magistério na educação básica e integrem o quadro permanente de pessoal da escola. Nesses dois casos, a seleção não leva em conta

o percurso escolar e o perfil socioeconômico dos concorrentes. Aos candidatos inscritos como professores da educação básica, o governo federal oferta bolsas apenas em licenciaturas, curso normal superior e curso de Pedagogia.

As inscrições são realizadas via internet, pelo sistema on-line Sisprouni, no qual o aluno pesquisa as instituições e os cursos participantes e indica para quais deles deseja concorrer, além de declarar que apresenta as condições exigidas para disputar a bolsa. Durante o período de inscrições, o estudante pode acompanhar a nota de corte em cada curso, ou seja, pode verificar a nota do último candidato aprovado entre aqueles que se inscreveram até momento e apresentam as notas mais altas. Com base nessa informação, ele tem a possibilidade de alterar suas escolhas, selecionando graduações para as quais tenha mais chances de ser convocado de acordo com o seu desempenho.

Encerrado o prazo de inscrições, os alunos são classificados de acordo com as suas opções e as pontuações alcançadas no Enem. Em alguns cursos, mais concorridos, a nota de corte costuma ser bem alta. No primeiro semestre de 2010, por exemplo, o último colocado do ProUni no curso de Medicina da Faculdade Evangélica do Paraná (Fepar), em Curitiba, fez 785,4 pontos, de um total de mil possíveis (CAMPOS, 2010b).

O desempenho é semelhante ao de estudantes que ingressaram no ensino superior pelo Sistema de Seleção Unificada (Sisu) do MEC, processo que seleciona candidatos também pelo Enem, mas para vagas em instituições públicas de ensino superior. Na edição do Sisu referente ao primeiro semestre de 2010, o último colocado entre os aprovados em Medicina na Universidade Federal de Ciências Médicas de Porto Alegre (UFCSPA) alcançou 798,1 pontos no exame (CAMPOS, 2010b). Vale lembrar que, diferentemente do ProUni, qualquer estudante pode participar do Sisu, pois não existem critérios de renda ou exigências com relação à trajetória escolar dos concorrentes. Entram na disputa, portanto, candidatos com acesso a boas condições econômicas, sociais e de formação cultural.

O ProUni oferece bolsas em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. Para as faculdades, universidades e os centros universitários que aderem ao programa, o governo oferece como contrapartida a isenção de quatro impostos e contribuições: Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ),

Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL), Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Com a desoneração, as instituições privadas com fins lucrativos ficam isentas de praticamente todos os tributos federais que recolhiam e as privadas sem fins lucrativos deixam de recolher a Cofins e o PIS. No caso das filantrópicas (ou beneficentes) praticamente não há impacto financeiro, pois essas entidades já apresentam isenção prevista na Constituição.

Uma boa comparação da situação fiscal das instituições privadas com fins lucrativos, sem fins lucrativos (confessionais e comunitárias) e das filantrópicas, antes e depois da adesão ao programa, é feita por Carvalho:

TABELA 1 – ALÍQUOTA E BASE DE CÁLCULO DOS TRIBUTOS FEDERAIS POR CATEGORIA DE IES

Tributos	Com fins lucrativos		Sem fins lucrativos			
			Confessional / Comunitária		Filantrópica	
	Atual	PROUNI	Atual	PROUNI	Atual	PROUNI
IRPJ	25% x lucro	-	-	-	-	-
CSLL	9% x lucro	-	-	-	-	-
COFINS	7,6% x receita	-	3% x receita	-	-	-
PIS	1,65% x receita	-	1% x folha	-	1% x folha	-
INSS (patronal)	20% x folha	20% x folha	20% x folha	20% x folha	-	-

FONTE: CARVALHO (2006)

Pela Lei que estabelece o ProUni, as filantrópicas ficam obrigadas a destinar ao menos uma bolsa integral a cada nove alunos pagantes matriculados no ano anterior. As privadas com ou sem fins lucrativos devem oferecer no mínimo uma bolsa integral para o equivalente a 10,7 estudantes pagantes ou, de forma alternativa, uma bolsa integral para cada 22 alunos pagantes, desde que também ofereçam quantidade suficiente de bolsas parciais (de 50% ou 25%) para que a soma de todos os benefícios alcance 8,5% da receita anual. O total de pagantes não leva em conta os estudantes que recebem bolsa integral do ProUni ou da própria instituição. O termo de adesão do programa dura dez anos e pode ser renovado por igual período.

1.2 DECRETOS E PORTARIAS

A Lei nº 11.096/2005 prevê que os critérios de oferta das bolsas parciais de 25% sejam definidos posteriormente pelo Ministério da Educação. É isso o que faz o Decreto nº. 5.493, de 18 de julho de 2005. De acordo com o documento, as instituições de ensino podem converter até 10% das bolsas parciais de 50% em descontos de 25%, na proporção de duas bolsas de 25% para cada bolsa de 50% (Art. 7º). Mas o desconto de $\frac{1}{4}$ do valor total só pode ser ofertado em cursos com mensalidade de até R\$ 200. Tal decreto não é o único ato normativo editado pelo governo federal com o objetivo de fornecer instruções para a aplicação da Lei do ProUni. De 2005 ao primeiro trimestre de 2011, foram publicadas 124 portarias, leis e decretos relacionados ao programa.

De acordo com a Portaria Normativa que regulamenta o processo seletivo do primeiro semestre de 2011 (Portaria Normativa MEC nº 2, de 19 de janeiro de 2011), podem concorrer a uma bolsa do ProUni apenas os estudantes que conseguiram média de pelo menos 400 pontos no Enem de 2010 (Art. 1º, § 2º, I). A pontuação é calculada somando-se as notas de todas as provas que compõem o exame – Ciências Humanas, Ciências da Natureza, Matemática, Linguagens e Redação – e dividindo o resultado por cinco (Art. 34). Fica excluído da seleção o estudante que tiver obtido nota zero na prova de Redação (Art. 1º, § 2º, II).

Ainda conforme a portaria, no momento da inscrição o candidato pode escolher até três opções de curso, por ordem de preferência. As inscrições são realizadas em duas etapas independentes. As vagas que sobram após a primeira etapa vão para a segunda, da qual podem participar apenas os candidatos que ainda não foram convocados. Mas a seleção em qualquer uma das fases dá ao candidato apenas a “expectativa do direito à bolsa”, que pode ser cancelada caso o estudante não seja aprovado nas etapas posteriores do processo seletivo ou a instituição não forme uma nova turma pra o curso em função do número insuficiente de alunos matriculados (Art. 8º, § 4º).

3 O CARÁTER PRIVATISTA DO PROGRAMA

Ao propor atenuar o problema do acesso ao ensino superior a partir do incentivo fiscal a instituições particulares, o Programa Universidade para Todos reacende as discussões a respeito da relação entre o público e o privado no que diz respeito ao financiamento da educação. O mecanismo de aplicação indireta de recursos do governo na iniciativa privada encontra forte resistência entre um grupo de professores e pesquisadores que defendem a recuperação dos investimentos no ensino superior público. Na opinião daqueles que criticam o viés privatista do ProUni, os valores que o Estado deixa de arrecadar poderiam estar sendo investidos na ampliação de vagas da rede federal.

Para Catani, Hey e Gilioli (2006, p. 128), o ProUni surge como um meio de impulsão para instituições particulares ameaçadas pela ociosidade de vagas, e representa a “retomada de uma tradição de políticas de renúncia fiscal que mais beneficiam o setor privado do que induzem políticas públicas democratizantes”. Carvalho (2006) endossa a avaliação desses autores, além de considerar que o programa desrespeita o artigo 213 da Constituição Federal de 1988, por conceder isenções fiscais não apenas às instituições sem fins lucrativos (comunitárias, confessionais ou filantrópicas) como àquelas com finalidade de acumulação de capital para a distribuição do lucro entre os seus proprietários.

[...] a Carta Magna não permite a destinação de recursos públicos para instituições com fins lucrativos e apenas admite bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio e, neste caso, para as instituições sem fins lucrativos (CARVALHO, 2006, p. 988).

A mesma autora afirma que a política de isenções fiscais no Brasil ganha fôlego principalmente no final dos anos 1960, quando o governo militar busca o apoio da iniciativa privada para acelerar o processo de desenvolvimento do país. Carvalho lembra que o Código Tributário Nacional promulgado em 1966 (Lei 5.172), assim como a Constituição de 67, proibia que União, estados e municípios cobrassem impostos sobre a renda, o patrimônio e os serviços de estabelecimentos de ensino de qualquer natureza. “Em outras palavras, as organizações privadas de ensino superior gozaram do privilégio, desde a sua criação, de imunidade fiscal” (2006, p. 982).

Em “A universidade reformanda” (1998), Luiz Antônio Cunha traz outros exemplos do decisivo apoio governamental às instituições particulares de ensino durante o comando dos militares. Em 1965, afirma o autor, o Conselho Federal de Educação determina a destinação de 5% dos valores do Fundo Nacional do Ensino Superior para subsídios às instituições particulares. Dessa data em diante, a proporção de recursos públicos transferidos ao setor privado aumenta consideravelmente. De acordo com informações recolhidas na época pelo General Accountig Office, departamento geral de contabilidade do governo dos Estados Unidos, 39% dos investimentos em educação superior realizados pelo Brasil em 1973 consistiam em subvenções a escolas particulares. O índice, aliás, é apresentado pelo órgão como um dos motivos para a suspensão, em 1974, da ajuda financeira ao país.

É também a partir do governo militar que a educação passa a ser definida em documentos oficiais como “capital humano” e o ensino, analisado racionalmente em termos de custos (gastos) e benefícios.

O processo educacional era associado à produção de uma mercadoria que, como todo processo econômico, implicava em um custo (os gastos efetuados) e um benefício (algo similar à receita auferida pela venda de uma mercadoria). O benefício podia ser expresso apenas em números de alunos promovidos ou formados, durante um certo tempo (análogo ao número de peças por hora...), ou, mais sofisticadamente, ao diferencial de salário supostamente acrescido como resultado do conhecimento adquirido. Pois bem, para o engenheiro\economista daquela onda tecnocrática, racional era tudo que levasse à maximização do rendimento do processo educacional. Isto seria conseguido pela diminuição dos custos necessários à obtenção do mesmo benefício, pelo aumento do benefício mantendo-se os custos, ou, ainda, pela elevação de ambos, do benefício mais do que proporcionalmente (CUNHA, 1998, p. 257).

O Programa Universidade para Todos segue essa mesma orientação racional, surgindo no período de maior controle das despesas para a área educacional. Posteriormente ele será um dos principais destaques de um grupo amplo de medidas e propostas de reforma universitária apresentadas pelo governo do ex-presidente Lula (CATANI, HEY E GILIOLI, 2006), pacote que inclui ainda a criação de cotas para alunos oriundos de escolas públicas nas instituições federais de ensino superior e a ampliação das universidades federais – por meio do

Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão e das Universidades Federais (Reuni).

Por meio do ProUni, uma das primeiras iniciativas no âmbito da reforma, o governo procura expandir as matrículas no ensino superior de forma rápida e com pequenas despesas para União, aproximando-se da meta do Plano Nacional de Educação do decênio 2001-2011 de aumentar para 30%, até 2011, a proporção de jovens de 18 a 24 anos em faculdades, centros universitários e universidades. Afinal, a criação de vagas em instituições particulares, a partir da renúncia fiscal, implica em menos gastos para a União do que a abertura de novas universidades públicas e a ampliação do atendimento nas já existentes, com a contratação de professores, a construção de bibliotecas e o investimento em laboratórios e salas de aula.

O programa surge em um contexto econômico caracterizado pela contenção dos gastos públicos nos países em desenvolvimento, de forma a assegurar o pagamento dos empréstimos contraídos com organismos multilaterais e garantir novos investimentos estrangeiros. Especialmente após o acordo firmado com o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 1998, o Brasil promove um empenho extra para convencer os investidores externos de que não existe risco de calote. Organização de assistência financeira com sede nos Estados Unidos, o FMI passa “a exigir do governo de Fernando Henrique Cardoso um superávit primário capaz de assegurar a sustentabilidade da dívida” (CARVALHO, 2006, p. 982)⁴.

Nos primeiros anos do governo Lula, a preocupação com o ajuste fiscal permanece. A economia para o pagamento dos juros da dívida externa ocorre a partir de duas medidas: “em primeiro lugar, houve o aumento da carga tributária (30% do PIB, em 1998, para 35% em 2003). Em segundo lugar, ocorreram importantes cortes nos gastos públicos” (CARVALHO, 2006, p. 982). O governo aumenta a arrecadação com a cobrança de tributos e reduz os recursos reservados a seus programas, para que sobre mais dinheiro destinado a quitar os débitos com o mercado. O valor do superávit é definido antecipadamente em acordo com os credores. Deste modo, os gastos se ajustam continuamente ao comportamento da receita.

⁴ O superávit primário representa a diferença entre o que o governo arrecada e o que gasta, exceto com o pagamento dos juros. O termo é usado pelos economistas para definir o dinheiro que um governo economiza para pagar os juros de sua dívida.

Coerentemente com essa nova lógica econômica, o ProUni teria ainda um segundo objetivo. Na avaliação de alguns estudiosos (CARVALHO; CATANI, HEY e GILIOLI), as bolsas de estudo concedidas pelo governo federal buscam garantir a recuperação financeira das instituições particulares de ensino superior, uma vez que, desde o final da década de 60, esses estabelecimentos têm ampliado consideravelmente suas vagas sem que ocorra um aumento proporcional nas matrículas. Segundo Carvalho (2006, p. 985), “os dados revelam a tendência ao esgotamento do crescimento pela via privada, manifestada pela assimetria entre a oferta de vagas, que cresceu 16,8% entre 2003 e 2004, e o número de ingressantes, de apenas 2% no período”.

Textos jornalísticos veiculados no ano da publicação da Medida Provisória que institui o ProUni mostram que as discussões sobre a efetividade e os reais efeitos do programa também estão presentes na imprensa. Parte das críticas recai sobre o dispositivo da MP que concede anistia a instituições de ensino ameaçadas pela cassação de seus certificados de filantropia. Em artigo de opinião publicado pela Folha de S. Paulo, o colunista Josias de Souza alerta para os prejuízos que a medida pode trazer ao combate contra a sonegação fiscal:

Foi boa a receptividade da medida provisória do Prouni. Tão boa que o repórter decidiu discar para um advogado paulista conceituado no ramo “filantrópico”. Topou falar desde que seu nome e os logotipos de sua clientela fossem preservados. Defende duas universidades que, viradas do avesso por auditores do INSS e da Receita, convivem com a ameaça de cassação de seus certificados de filantropia. O que as obrigaria a pagar impostos. Inclusive atrasados dos últimos cinco anos. Coisa próxima de R\$ 3 milhões. O advogado achou linda a medida provisória do Prouni. Gostou especialmente dos contornos do parágrafo 2º do artigo número 11. Diz que, aderindo ao Prouni, ‘filantrópicas’ cassadas nos últimos seis anos poderão ‘solicitar ao ministro da Previdência o reexame de seus processos, com eventual restauração do certificado de entidade beneficente de assistência Social e restabelecimento da isenção de contribuições sociais’ (SOUZA, 2004).

Também pelo noticiário, reforça-se a preocupação com a troca de isenções tributárias por vagas em instituições privadas, e com o fortalecimento da “já hegemônica presença do setor privado no ensino superior, dando posição de mando ao mercado educacional” (VALENTE e HELENE, 2004). Além disso, as particulares são acusadas de, em sua maioria, não prestar contas de como usam os valores da

renúncia fiscal, remunerar de forma ilegal seus sócios, não ter transparência na concessão de bolsas e maquiar balanços contábeis.

Dirigentes de instituições privadas de ensino, por sua vez, argumentam que o volume de recursos não arrecadados, a partir da isenção, é baixo quando comparado ao valor que receberiam em mensalidades. Em 2005, quando o programa teve início, o custo médio anual por estudante ficou em R\$ 940,54. Em 2007, a estimativa de renúncia fiscal era de R\$ 126,05 milhões para 301.321 alunos, matriculados em 1.424 instituições conveniadas. Dividindo-se o valor da isenção pelo número de beneficiados, o resultado é um montante por aluno de R\$ 418,32 anuais (BRITO, 2007). De acordo com o Ministério da Educação, esse valor tende a cair ainda mais, pois a cada ano as instituições oferecem novas vagas pelo programa e mantêm as que foram concedidas anteriormente, enquanto a renúncia fiscal continua a mesma.

Em carta entregue em 2008 ao Ministério da Educação, a União Estadual de Estudantes do Rio de Janeiro (UEE/RJ, 2008) diz que, como qualquer política pública recente, o ProUni ainda apresenta alguns problemas. Por outro lado, a entidade qualifica o programa como uma iniciativa legítima de democratização do acesso à educação superior. O documento é apresentado durante o primeiro encontro estadual dos beneficiados pelo Programa Universidade para Todos no Rio de Janeiro, realizado em Nova Iguaçu com a presença de aproximadamente 2 mil estudantes.

Matérias publicadas pelos veículos de comunicação mostram que a União Nacional dos Estudantes (UNE) também sempre se posicionou favoravelmente ao ProUni. Em entrevista concedida a este trabalho, o atual presidente da UNE, Augusto Chagas, reafirma que o programa é importante por levar às instituições de ensino superior uma parcela da juventude que nunca tinha tido perspectiva de ingressar nessa etapa de escolaridade e por exigir das faculdades, dos centros universitários e das universidades filantrópicas uma contrapartida à sociedade (Anexo 4). Chagas ressalta que essas instituições vêm sendo sucessivamente poupadas de uma série de tributos, mesmo antes da aprovação do Programa Universidade para Todos.

Conforme recordam Catani, Hey e Gilioli (2006), com a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a Lei nº 9.394 (BRASIL, 1996), as instituições de ensino superior privadas, que não pagavam Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), são classificadas em “com fins lucrativos” e “sem fins lucrativos”. A partir de então, deixa de ser permitida a destinação de recursos públicos para as primeiras. A legislação passa a permitir o financiamento direto ou por renúncia fiscal apenas às instituições que comprovem finalidade não lucrativa, ou seja, que apliquem os excedentes financeiros em educação. As instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas permanecem isentas à incidência tributária, enquanto as particulares com fins lucrativos perdem o benefício.

Em contato feito com a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação para este trabalho, verificou-se que 1.144 instituições de ensino participaram da segunda etapa de seleção do ProUni para o primeiro semestre de 2011. Por e-mail, o órgão informou que, do total de instituições, 623 apresentam fins lucrativos (54,45%), 274 são instituições sem fins lucrativos não-beneficentes (23,95%) e 247 são entidades beneficentes de assistência social, também conhecidas como filantrópicas (21,59%). A análise dos dados mostra que, embora as instituições mais privilegiadas pela adesão ao programa sejam as privadas em sentido estrito, por ficarem isentas de quase todos os tributos que recolhem, quase metade das entidades participantes não apresenta finalidade lucrativa.

Segundo o presidente da UNE, a entidade considera que medidas como o ProUni precisam ser temporárias, pois o governo deve oferecer vagas públicas a todos que buscam formação superior. A UNE, porém, defende que os estudantes brasileiros não podem esperar até que seja possível oferecer vagas em número suficiente nos sistemas municipais e estaduais e na rede federal. Na avaliação de Chagas, não é justo sacrificar uma geração inteira até que o país tenha condições de atender plenamente à demanda por faculdades, centros universitários e universidades públicas. Ele enfatiza ainda que o Programa Universidade para Todos é concebido em um momento de franca expansão de vagas nas universidades federais.

Na realidade, a ampliação do sistema público tem início três anos após a implantação do ProUni, quando o governo Lula institui o Reuni pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Mesmo assim, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais é um indicativo da preocupação do governo com a expansão de matrículas também pela via pública. O programa prevê a ampliação dos repasses para instituições federais que se comprometam a atingir determinadas metas ao final de cinco anos, entre elas a elevação da taxa de conclusão de graduação para 90% e o aumento da relação aluno/professor para 18 por um. Com o Reuni, o governo promete expandir as vagas nos cursos de graduação presenciais da rede federal “de 133.941, em 2007, para 227.260, em 2012” (CONAE, 2010, p. 106), o que demonstra que o ProUni representa uma medida complementar e não estruturante da reforma universitária.

A UEE/RJ chama a atenção para outro elemento, ainda pouco discutido. Para a entidade, o ProUni funciona como um instrumento significativo de fiscalização das instituições privadas.

Outra importância do ProUni é a de criar perspectivas de fiscalizar e regulamentar as universidades particulares adeptas do programa. Este mecanismo é essencial em um país aonde empresários transformam educação em mercadoria, depreciando a qualidade da educação em troca de lucro. Hoje, no Brasil, aproximadamente 80% dos universitários estão em universidades privadas o que demonstra a força deste setor a ser regulamentado (UEE/RJ, 2008, p.1).

Para Corbucci, o ProUni é uma ação afirmativa semelhante ao sistema de cotas em instituições federais para alunos egressos do ensino médio público. De acordo com o autor, o programa “constitui iniciativa, ainda que tímida, de redistribuição indireta da renda, ao transferir recursos de isenção fiscal a estratos populacionais mais pobres, já que tais recursos, caso fossem arrecadados, não beneficiariam necessariamente esses grupos sociais” (2004, p. 698). O ProUni atenderia aos interesses de uma camada da população que dificilmente teria acesso à rede pública diante do filtro dos vestibulares.

Como resposta, os críticos ao programa afirmam que tal discurso colabora para que os jovens de baixa renda não se considerem candidatos potenciais às instituições públicas. De acordo com Carvalho, vários estudos demonstram que,

“apesar da brutal desigualdade de acesso ao ensino superior entre os ricos e os pobres, há maior participação das camadas mais pobres nas instituições públicas que nas suas congêneres particulares” (2006, p. 992).

A partir da análise da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2004, Neves, Rayzer e Fachinetti (2007) constataam que não existe diferença significativa na renda familiar dos alunos matriculados no ensino superior público e no privado. Mesmo assim, há uma proporção maior de estudantes com renda inferior (1º, 2º e 3º quintos mais pobres) na rede pública. Enquanto no ensino público, 2,3% das vagas são ocupadas por alunos oriundos de famílias do 1º quinto, no privado a proporção é de 1,2%. A tabela construída pelos autores é reproduzida abaixo:

TABELA 2 – DISTRIBUIÇÃO DOS ESTUDANTES DO ENSINO MÉDIO E ENSINO SUPERIOR, POR TIPO DE REDE FREQUENTADA, E QUINTOS DE RENDIMENTO FAMILIAR PER CAPTA, SEGUNDO O BRASIL E AS GRANDES REGIÕES, 2004.

Grandes Regiões	Estudantes da rede pública											
	Ensino médio						Ensino superior					
	Total (1)	Quintos de rendimento familiar					Total (1)	Quintos de rendimento familiar				
		1º quinto	2º quinto	3º quinto	4º quinto	5º quinto		1º quinto	2º quinto	3º quinto	4º quinto	5º quinto
Brasil	7.990.350	14,9	22,2	25,4	25,2	12,3	1.205.822	2,3	4,8	10,3	24,9	57,7
Norte	658.947	11,6	18,3	26,4	26,2	17,5	115.483	3,9	3,9	9,0	15,3	67,9
Nordeste	2.142.388	13,0	19,0	24,1	26,6	17,3	345.904	1,8	2,1	6,3	15,6	74,2
Sudeste	3.450.825	18,1	25,0	26,1	21,3	9,4	411.545	1,2	6,7	11,5	22,3	58,3
Sul	1.162.365	14,6	23,3	24,9	24,5	12,6	212.692	2,0	5,2	12,7	27,3	52,7
Centro-Oeste	575.825	15,2	20,1	27,4	24,8	12,4	120.198	3,4	4,2	14,7	23,4	54,3

Grandes Regiões	Estudantes da rede privada											
	Ensino médio						Ensino superior					
	Total (1)	Quintos de rendimento familiar					Total (1)	Quintos de rendimento familiar				
		1º quinto	2º quinto	3º quinto	4º quinto	5º quinto		1º quinto	2º quinto	3º quinto	4º quinto	5º quinto
Brasil	1.381.091	2,5	5,0	10,7	24,4	57,4	3.375.882	1,2	2,1	6,6	20,8	69,3
Norte	65.300	2,7	2,2	8,6	17,9	68,6	136.769	1,6	2,8	3,5	13,9	78,3
Nordeste	332.133	2,3	2,7	8,9	19,7	66,4	479.888	1,6	1,2	3,9	11,0	82,2
Sudeste	679.125	2,5	5,1	13,4	26,1	52,9	1.789.148	1,7	3,8	9,4	25,4	59,7
Sul	197.724	3,2	7,3	9,4	27,6	52,5	672.440	0,8	4,2	8,5	25,7	60,8
Centro-Oeste	106.809	1,8	5,8	10,4	20,4	61,6	297.637	2,5	3,6	6,9	17,7	69,3

FONTE – PNAD/IBGE, 2004, APUD NEVES, RAYZER E FACHINETTO, 2007.

NOTA: DOMICÍLIOS PARTICULARES.

No documento final aprovado pela Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada de 28 de março a 1º de abril de 2010 em Brasília, ressalta-se a necessidade de o país aumentar substancialmente o número de estudantes matriculados no ensino superior público. Embora afirme que o ProUni contribui para a elevação dos recursos financeiros aplicados em educação, o texto defende que “o investimento público no ensino superior seja direcionado, prioritariamente, à ampliação e qualificação de oferta pública no Brasil” (CONAE, 2010, p. 108). De acordo com os participantes da Conae (2010, p. 117), os recursos públicos destinados ao ProUni devem ser revertidos à ampliação e melhoria das instituições de educação superior mantidas pelo Estado.

A ampliação das vagas públicas exigiria ainda a vinculação dos recursos aplicados em educação ao Produto Interno Bruto (PIB) do país, em porcentual bem acima do praticado atualmente⁵. O investimento em relação ao PIB deveria aumentar 1% ao ano, de modo a alcançar pelo menos 7% do Produto Interno Bruto até 2011 e no mínimo 10% até 2014 (CONAE, 2010, p.110). O documento também sugere que os recursos vinculados constitucionalmente à educação passem de 18% a 25% para a União, e de 25% a 30% para estados, Distrito Federal e municípios. O porcentual incluiria não apenas a receita de impostos, como ocorre hoje, mas todos os tributos, incluindo taxas e contribuições sociais. Além disso, “o fim do superávit fiscal e primário deve resultar em benefício para o desenvolvimento das políticas sociais” (CONAE, 2010, p. 118).

Essas e outras sugestões da Conae serviram como base para a elaboração pelo Poder Executivo do Projeto de Lei nº 8.035/2010, o qual cria o Plano Nacional de Educação para vigorar entre 2011 e 2020 e ainda está em tramitação. Enviado pelo governo federal ao Congresso em 15 de dezembro de 2010, a proposta para o novo PNE apresenta 20 metas, seguidas das estratégias específicas para a concretização de cada uma delas. Apesar de prever a ampliação de vagas na rede federal, o texto também contempla a expansão do financiamento estudantil e da

⁵ O governo investe hoje em educação o equivalente a cerca de 5% do PIB do país

oferta de matrículas gratuitas em entidades particulares de ensino como forma de elevar a escolaridade da população de 18 a 24 anos.

A meta número 12 do PNE é “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população entre 18 e 24 anos, assegurando a qualidade da oferta” (BRASIL, 2010). Para tanto, determina a “expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do Sistema Universidade Aberta do Brasil” (Estratégia 12.2), além da ampliação das “políticas de inclusão e de assistência estudantil nas instituições públicas de educação superior, de modo a ampliar as taxas de acesso à educação superior de estudantes egressos da escola pública” (Estratégia 12.5). Concomitantemente, estipula a expansão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, “por meio da constituição de fundo garantidor do financiamento de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador” (Estratégia 12.6).

O documento determina ainda que o país deva “elevar a escolaridade média da população de 18 a 24 anos de modo a alcançar mínimo de 12 anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% mais pobres” (Meta 8). Uma das estratégias propostas para atingir a meta é promover a ampliação da oferta de vagas “gratuitas de educação profissional técnica por parte das entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante ao ensino público, para os segmentos populacionais considerados” (Estratégia 8.4). O novo PNE prevê ainda a ampliação progressiva do investimento público em educação para 7% do PIB, com revisão desse percentual em 2015.

3.1 A DESCARACTERIZAÇÃO DO PROJETO ORIGINAL

Além de afirmar que o ProUni colabora com a diminuição da participação direta do Estado na expansão do ensino superior, alguns autores destacam que o programa sofre uma série de alterações que acabam por descaracterizá-lo.

Desde o anúncio de que o Projeto de Lei seria encaminhado ao Parlamento (13.05.2004) até a versão definitiva da Lei nº 11.096 (13.01.2005), o Programa sofreu diversas alterações, influenciadas pelas IES particulares e beneficentes. Assim, o parco teor cidadão do Prouni, manifesto quando do

lançamento da proposta, foi ainda mais tolhido, pois os benefícios e sua amplitude se reduziram (Catani, Hey e Gilioli, 2006, p.126).

Catani, Hey e Gilioli mostram de forma detalhada como a pressão das associações representativas do setor privado resulta em mudanças sucessivas no texto legal no sentido do afrouxamento da contrapartida das instituições de ensino. Os três autores lembram que o Projeto de Lei (PL) original prevê apenas a concessão de bolsas de estudo integrais e determina que as instituições não-beneficentes ofereçam uma bolsa em cada curso e turno para cada nove alunos matriculados. As filantrópicas, por sua vez, precisam destinar uma bolsa integral para cada quatro estudantes. Ainda segundo o PL, as instituições que apresentarem desempenho insatisfatório no Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior (Sinaes) por dois anos consecutivos ou durante três anos intercalados, no período de cinco anos, devem ser desvinculadas do programa.

De acordo com o projeto enviado ao Congresso Nacional em maio de 2004, afirmam os pesquisadores, as bolsas podem ser concedidas a brasileiros que ainda não tenham diploma de curso superior e cuja renda familiar por pessoa não exceda um salário mínimo. Podem requerer o benefício apenas os estudantes que concluíram o ensino médio em escolas públicas e os professores da rede pública que desejam fazer cursos de licenciatura ou Pedagogia. Os candidatos devem ser selecionados pela nota no Enem e o perfil socioeconômico declarado no exame, sendo este último critério desconsiderado no caso dos professores da rede pública. Os estudantes selecionados pelo Enem ficam dispensados de processo seletivo próprio da instituição de ensino.

Já a Medida Provisória adotada pelo governo é menos rigorosa: ela determina o desligamento do programa das instituições com baixa pontuação no Sinaes por três avaliações seguidas (BRASIL, 10 set. 2004, Art. 7º, § 4º) e admite a participação de estudantes que cursaram o ensino médio em escolas privadas como bolsistas integrais (Art. 2º, I). O texto da MP, assinado em 10 de setembro de 2004, prevê tanto a concessão de bolsas integrais quanto parciais de 50% (Art. 1º), o que representa mais uma vitória para o setor privado. O rendimento máximo dos bolsistas integrais passa para um salário mínimo e meio, e cria-se o limite de três salários mínimos para a meia bolsa (Art. 1º, §1 e §2). O dispositivo legal também

permite que as instituições de ensino promovam um processo seletivo interno após a “pré-seleção” do Enem.

As mudanças não param por aí. Catani, Hey e Gilioli destacam que, enquanto no PL apenas as instituições que aderissem ao ProUni poderiam oferecer o Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), programa bancado pelo governo federal, na Medida Provisória o acesso ao Fies passou a ser “prioritário” para instituições participantes do ProUni. Além disso,

Na MP, as IES não beneficentes ofereceriam uma bolsa integral ‘para cada nove estudantes pagantes regularmente matriculados em cursos efetivamente nela instalados’ (Art. 5º, *caput*). Diferentemente do PL, há o termo ‘estudantes pagantes’ ao invés de ‘alunos’, incidindo a proporção de beneficiários sobre a receita das mensalidades e não sobre o número de matriculados (Catani, Hey e Gilioli, 2006, p. 131).

No caso das instituições não-beneficentes, com ou sem fins lucrativos, o documento prevê ainda que até metade das bolsas integrais pode “ser convertida em bolsas parciais à razão de duas bolsas parciais para cada bolsa integral” (Art. 5º, § 4º). A IES não-beneficentes e sem fins lucrativos podem, alternativamente, conceder uma bolsa integral para cada dezenove estudantes pagantes, desde que ofereçam, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% na proporção necessária para que a soma dos benefícios atinja o equivalente a 10% da sua receita anual (Art. 5º, § 6º). As entidades beneficentes de assistência social devem oferecer uma bolsa integral para cada nove estudantes pagantes de curso de graduação ou formação específica (Art. 11. II a).

Uma comparação entre a MP e a versão final da lei do ProUni mostra que o programa sofre ainda outras mudanças importantes. Sancionada em 13 de janeiro de 2005, quatro meses após a adoção da MP, a Lei nº 11.096 inclui a concessão de benefícios parciais de 25% do valor do curso e diminui a proporção de bolsas integrais que devem ser ofertadas pelas instituições de ensino não-beneficentes a partir de 2006. A legislação passa a prever uma bolsa integral para cada 10,7 estudantes pagantes, excluindo desse cálculo os alunos com bolsas integrais concedidas pelo ProUni ou pela própria instituição. Alternativamente, as IES não-beneficentes podem ofertar uma bolsa integral para cada 22 estudantes pagantes, desde que ofereçam também quantidade de bolsas parciais de 50% ou de 25% “na

proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos na forma desta Lei atinja o equivalente a 8,5% da receita anual dos períodos letivos que já têm bolsistas do ProUni” (BRASIL, 13 jan. 2005, Art. 5º, § 4º).

Para as instituições beneficentes de assistência social, o índice é mantido: uma bolsa integral para cada nove estudantes pagantes de cada curso e turno. Além disso, o mecanismo de controle da qualidade dos cursos torna-se mais rígido do que o previsto na MP. De acordo com a Lei, o Ministério da Educação deve desvincular do ProUni o curso com desempenho insuficiente no Sinaes por duas avaliações consecutivas (Art. 7º, § 5º). Nesse caso, será facultada a transferência dos estudantes para curso idêntico ou equivalente, oferecido por outra instituição participante do programa.

QUADRO 1: REGRAS DO PROUNI EXPRESSAS NA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 213/2004 E NA LEI Nº 11.096/2005

MP 213/2004	LEI Nº 11.096/2005
TIPOS DE BOLSA	
Integral	Integral
Parcial de 50%	Parcial de 50%
	Parcial de 25%
AS BOLSAS SÃO DESTINADAS	
<p>I - a estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral;</p> <p>II - a estudante portador de necessidades especiais, nos termos da lei;</p> <p>III - a professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica,</p>	<p>I - a estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral;</p> <p>II - a estudante portador de necessidades especiais, nos termos da lei;</p> <p>III - a professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, independentemente da renda</p>

independentemente da renda	
NÚMERO DE BOLSAS	
<p>IES não-beneficentes (com ou sem fins lucrativos): uma bolsa integral para cada nove estudantes pagantes de cada curso e turno. Até metade das bolsas integrais pode ser convertido em bolsas parciais à razão de duas bolsas parciais para cada bolsa integral.</p> <p>IES sem fins lucrativos não-beneficente: alternativamente, pode ofertar uma bolsa integral para cada 19 estudantes pagantes, desde que ofereça também quantidade de bolsas parciais de 50% na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos seja equivalente a 10% da sua receita anual.</p> <p>IES beneficente: uma bolsa integral para cada nove estudantes pagantes de cada curso e turno.</p>	<p>IES não-beneficentes (com ou sem fins lucrativos): uma bolsa integral para cada 10,7 estudantes pagantes, excluído o número correspondente a bolsas integrais concedidas pelo ProUni ou pela própria instituição. Podem, alternativamente, ofertar uma bolsa integral para cada 22 estudantes pagantes, desde que ofereça, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% ou de 25% na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos atinja o equivalente a 8,5% da receita anual dos períodos letivos que já têm bolsistas do ProUni.</p> <p>IES beneficente: uma bolsa integral para cada nove estudantes pagantes de cada curso e turno.</p>
CONTROLE DE QUALIDADE	
O MEC desvinculará do ProUni o curso com desempenho insuficiente no Sinaes por três avaliações consecutivas.	O MEC desvinculará do ProUni o curso com desempenho insuficiente no Sinaes por duas avaliações consecutivas.
PENALIDADES	
<p>A IES que descumprir as obrigações assumidas deve sofrer as seguintes penalidades:</p> <p>I – restabelecimento o número de bolsas a serem oferecidas gratuitamente, com acréscimo de um quinto sobre a diferença apurada;</p> <p>II - desvinculação do ProUni, determinada em caso de reincidência e na hipótese de falta grave</p>	<p>A IES que descumprir as obrigações assumidas deve sofrer as seguintes penalidades:</p> <p>I – restabelecimento do número de bolsas a serem oferecidas gratuitamente, com acréscimo de um quinto;</p> <p>II - desvinculação do ProUni, determinada em caso de reincidência e na hipótese de falta grave</p>

FONTE: MP 213/2004 E LEI Nº 11.096/2005

Na avaliação de Catani, Hey e Gilioli (2006, p. 129), as alterações sucessivas no texto legal fazem com que o ProUni se transforme em um “programa

assistencialista que prioriza apenas o acesso do estudante ao ensino superior”. Segundo os autores, a iniciativa é frequentemente vista

como mais uma política pública, particularmente por abrigar o preceito das cotas, mas destaca-se o fato de manter um sistema de ensino nos moldes privatizantes traçados durante os anos 1990. Nesse sentido, traz uma noção falsa de democratização, pois legitima a distinção dos estudantes por camada social de acordo com o acesso aos diferentes tipos de instituições (prioridade para a inserção precária dos pobres no espaço privado), ou seja, contribui para a manutenção da estratificação social existente (2006, p. 136).

Apesar das críticas ao ProUni, pelo fato de o programa ser avaliado como uma operação de salvamento do setor privado e/ou como alternativa à ampliação de vagas públicas, ele foi mantido até o momento (julho de 2011) sem modificações pela sucessora de Luiz Inácio da Silva. Além de ter garantido a continuidade do programa ainda durante a campanha eleitoral, a presidente Dilma Rousseff prometeu em cadeia nacional de rádio e televisão, no início de 2011, expandir o conceito do ProUni para o ensino técnico, com a criação do Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica (Pronatec). Por esse motivo, o capítulo seguinte procura identificar as fragilidades decorrentes da legislação e da operacionalização do sistema de concessão de bolsas a alunos carentes.

4 OS GARGALOS DO SISTEMA DE BOLSAS DO PROUNI

Além de criticar o viés privatista do ProUni e ressaltar que as regras atuais descaracterizam o projeto original dos formuladores, alguns autores chamam a atenção para a dificuldade de controle da qualidade do ensino nas instituições conveniadas. Para Catani, Hey e Gilioli (2006, p. 126), “os cursos superiores ofertados nas IES privadas e filantrópicas são, em sua maioria, de qualidade questionável e voltados às demandas imediatas do mercado.”

Não há uma avaliação prévia da qualidade dos cursos e das instituições que aderem ao ProUni. Segundo a legislação, a graduação com duas notas baixas consecutivas no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) deve ser descredenciada do programa. Entretanto, como a avaliação ocorre posteriormente à adesão e o processo de coleta e sistematização dos dados dos cursos demora três anos, os estudantes podem se formar em graduações mal conceituadas.

Segundo levantamento feito pela Agência Brasil (Quase..., 2008), do total de 96 cursos de instituições particulares com nota 1 no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) de 2008, a mais baixa possível, 67% oferecem bolsas de estudo a alunos de baixa renda. Já um estudo realizado pelo jornal O Estado de S. Paulo (PARAGUASSÚ, 2009) mostra que 22,9% das instituições que oferecem vagas no ProUni (227, de um total de 991) apresentam desempenho 1 e 2 no Índice Geral de Cursos (IGC), conceito que varia de 1 a 5. O IGC leva em consideração os resultados do Enade, as condições de infraestrutura da instituição, a qualificação do corpo docente e a avaliação da pós-graduação feita pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Divulgado pela primeira vez em setembro de 2008, o índice é um retrato da instituição como um todo e da qualidade do serviço oferecido.

Coletados quatro anos após o início do programa, os dados apontam a dificuldade do Ministério da Educação em “usar seu sistema de avaliação para controlar a qualidade das vagas oferecidas gratuitamente em instituições de ensino superior particulares para alunos de baixa renda” (PARAGUASSÚ, 2009). Na avaliação de Mello (2007), o ProUni não democratiza e sim “precariza” o acesso ao ensino superior, pois promove o ingresso em instituições com graves deficiências

qualitativas. O autor considera que o programa reproduz a divisão econômica entre as classes, com a oferta de educação de diferentes qualidades para os “filhos dos trabalhadores assalariados” e os “filhos da burguesia”, os quais têm acesso às universidades públicas. Tal opinião também é defendida por Mancebo, para quem,

longe de resolver ou de corrigir a distribuição desigual dos bens educacionais, a privatização promovida pelo programa tende a aprofundar as condições históricas de discriminação e de negação do direito à educação superior a que são submetidos os setores populares. A alocação dos estudantes pobres nas instituições particulares cristalizará mais ainda a dinâmica de segmentação e diferenciação no sistema escolar, destinando escolas academicamente superiores para os que passarem nos vestibulares das instituições públicas e escolas academicamente mais fracas, salvo exceções, para os pobres (2004, p. 86)

Sobre esse alerta, convém fazer uma observação. De fato, a baixa qualidade no ensino superior é um problema grave que deve ser enfrentado com seriedade pelas autoridades públicas e que pode prejudicar o futuro dos bolsistas. Por outro lado, estudar em instituições municipais, estaduais e federais não é garantia de boa formação. Embora sejam minoria, as públicas também aparecem na relação de cursos mal avaliados. Dos 127 cursos com nota 1 no Enade de 2008, 31 são ofertados por instituições administradas pelo Estado (QUASE..., 2008). Entre as 696 instituições de ensino superior com nota 2 no IGC de 2009, o último a constar no portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), 45 são públicas, entre elas a Escola de Música e Belas Artes do Paraná (INEP, 2009).

Outro ponto importante que levanta discussões sobre a efetividade do ProUni é que, apesar de o título do programa referir-se ao termo “universidade”, ele se destina a qualquer tipo de instituição de ensino superior privada, incluindo também faculdades e centros universitários. Para serem credenciadas como universidades pelo MEC, as instituições precisam atender a critérios rigorosos e oferecer uma série de atividades que enriquecem a formação dos estudantes, enquanto as exigências de qualidade para as faculdades e os centros universitários são menores.

Uma universidade precisa, por exemplo, ter pelo menos um terço do corpo docente com mestrado ou doutorado, e um terço trabalhando em regime de tempo

integral (BRASIL, 1996, Art. 52, II e III). Desde 2010, uma resolução da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (Resolução nº 3, de 14 de outubro de 2010) também passou a exigir que ela apresente conceito igual ou superior a 3 no IGC e oferte pelo menos quatro cursos de mestrado e dois de doutorado. Aquelas que não atendem às exigências podem ser “rebaixadas” a faculdades ou centros universitários, categorias inferiores na classificação das instituições de ensino superior.

A abertura do ProUni para instituições com variados graus de exigência e abrangência indica a opção do governo por flexibilizar e diversificar a oferta dos estudos superiores, escolha que pode trazer consequências. Segundo o levantamento já citado feito pelo jornal O Estado de S. Paulo, os conceitos mais baixos (1 e 2) se concentram nas instituições participantes do ProUni classificadas como faculdades isoladas, “aquelas que têm poucos cursos, normalmente em áreas semelhantes”.

Dessas, são 208 faculdades com índice 2 e duas com IGC 1. Elas representam 24,6% das 853 faculdades e institutos que estão hoje no ProUni. Mas, se forem retiradas da conta as 332 instituições que ainda não têm avaliações suficientes para fazerem parte do IGC, esse índice sobe para 40% (PARAGUASSÚ, 2009).

Ao se analisar os resultados do IGC de 2009, a conclusão é a mesma. Das 180 universidades particulares e públicas avaliadas, 6,66% (12) receberam nota 2. Entre os 157 centros universitários, o índice foi de 16,56% (26 instituições), enquanto entre as faculdades 36,61% apresentaram IGC 2. Nenhuma universidade ou centro universitário recebeu IGC 1. Já entre as faculdades listadas, 12 ficaram com a nota mais baixa possível dentro do sistema de avaliação. Ao retirar da conta as faculdades que ainda não receberam conceito no IGC, o índice daquelas que receberam nota 2 passa para 45,06%.

4.1 POLÍTICA DE ACESSO, MAS NÃO DE PERMANÊNCIA

A dificuldade de controle da qualidade dos cursos ofertados é apenas um dos gargalos que impedem o funcionamento do Programa Universidade para Todos de forma adequada e eficiente. Embora o ProUni facilite a inserção de jovens de baixa renda em cursos superiores, faltam políticas adjacentes para garantir a permanência do estudante na instituição de ensino até o término da formação.

Diante do quadro social e educacional deletérios, cabe questionar a efetividade de tal programa, uma vez que as camadas de baixa renda não necessitam apenas de gratuidade integral ou parcial para estudar, mas de condições que apenas as instituições públicas, ainda, podem oferecer, como: transporte, moradia estudantil, alimentação subsidiada, assistência médica disponível nos hospitais universitários e bolsas de trabalho e pesquisa (CARVALHO, 2006, p. 994).

O estudante de Medicina Weber Ribolli Moragas, bolsista do ProUni, afirma que os alunos do curso têm apenas 40 minutos de almoço antes do retorno às aulas, realizadas em período integral (Anexo 3). Como não existe restaurante universitário na instituição particular em que ele estuda, os acadêmicos normalmente fazem a refeição em um shopping localizado nas proximidades, onde os preços das refeições são relativamente altos. Segundo Moragas, seu maior gasto mensal é justamente com alimentação. Embora a instituição de ensino não ofereça moradia estudantil, o estudante conta que gasta apenas R\$ 135 por mês com hospedagem, já que mora em uma casa para universitários carentes mantida com a ajuda de uma instituição religiosa.

Com o objetivo de auxiliar os alunos nessas despesas adicionais relacionadas a um curso superior, o MEC cria em 2005 uma bolsa permanência de R\$ 300, para custos com transporte, alimentação e material didático dos beneficiários que estudam em tempo integral. O dinheiro é transferido diretamente pelo governo federal a uma conta bancária aberta pelo estudante. O benefício, porém, tem pequeno grau de abrangência, pois é destinado apenas aos alunos que recebem bolsa integral e estão matriculados em cursos com no mínimo seis horas diárias de aula⁶. A bolsa não contempla os estudantes que recebem desconto de 50% na mensalidade nem alunos do ensino noturno.

Além disso, o benefício nunca teve reajuste. O valor da bolsa foi definido em termos absolutos por uma portaria e não está vinculado a um índice específico, como o salário mínimo, o que garantiria uma elevação proporcional. Quando foi implantado, o benefício equivalia a um salário mínimo nacional. Atualmente a bolsa permanência vale pouco mais da metade (55%) do mínimo, que subiu para R\$ 545 a partir da aprovação da Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011.

⁶ Informações retiradas do portal do Ministério da Educação: <http://prouniportal.mec.gov.br/index>

Um bolsista que preferiu não ser identificado afirma que o valor da bolsa permanência está muito aquém do necessário, especialmente para os alunos que, como ele, mudaram de cidade em decorrência dos estudos e passaram a morar longe da família.

Isso aqui é o que eu tenho para sobreviver. A minha família me manda R\$ 150, R\$ 200 por mês, que é o que eles podem. Minha mãe, por exemplo, é aposentada pela prefeitura de Cascavel como zeladora, ganha um salário mínimo por mês. E ela já tem o meu irmão para sustentar, não tem como me mandar mais dinheiro. Meu pai recebe um auxílio do Loas (Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social), que é o auxílio assistencial ao idoso, para as pessoas que estão em risco social. Então eu também não posso receber auxílio dele, porque ele já gasta com medicamento, com tudo. O que eles conseguem me mandar é R\$ 150, R\$ 200 no limite, por mês. Daí, somando com a bolsa permanência, dá mais ou menos um salário mínimo, que é com o que eu consigo sobreviver aqui. Por isso eu tenho que complementar, não adianta. Tenho que trabalhar, fazer sempre algum bico, seja como garçom ou como vendedor de jornal. [...] Os outros alunos, que têm condições de pagar e uma família estruturada, são mais abastados, podem pegar o final de semana para estudar para uma prova na segunda ou terça-feira. E eu, e a maioria das pessoas que estão na mesma situação, tenho que fazer diferente. Preciso trabalhar para complementar um pouco a renda (Anexo 1).

Outro problema em relação ao benefício é que não há regularidade na data do seu pagamento, o que acarreta sérias dificuldades financeiras para quem depende do recurso. Segundo Daniel Elias Carara, estudante de Medicina da Faculdade Evangélica do Paraná (Fepar), todos os meses os bolsistas ficam ansiosos à espera da transferência da bolsa permanência.

A bolsa deveria chegar no começo do mês, mas não tem data fixa para ser transferida. A gente fica contando com o dinheiro, ficamos dependendo do recurso, e passamos bastante aperto. [...] A gente usa o limite do banco e às vezes eu empresto dinheiro dos colegas (Anexo 2).

Algumas vezes a bolsa referente a um determinado mês é transferida na segunda quinzena ou chega apenas no mês seguinte. Já houve casos de bolsas que chegaram quatro meses após o início das aulas. Outro ponto questionado pelos alunos é que os beneficiários não podem receber mais nenhum tipo de auxílio do governo, como bolsa de iniciação científica. No Manual do Bolsista, criado para orientar os estudantes do ProUni e publicado no portal do MEC, o ministério ressalta

que, se aluno ProUni for beneficiário da bolsa permanência, não pode acumular outras bolsas mantidas com recursos públicos.

Um dos universitários entrevistados para este trabalho ressalta que a bolsa permanência é tratada pelas autoridades, instituições e pelos próprios beneficiários sob um viés assistencialista. “Ficamos inconformados, porque é uma obrigação constitucional do governo proporcionar uma educação de qualidade. Nós temos o direito de reclamar, mas algumas pessoas acham que isso é uma caridade” (Anexo1).

4.2 O CANCELAMENTO DO BENEFÍCIO

A postura assistencialista relacionada ao ProUni e a falta de controle do governo sobre as instituições participantes ficam mais evidentes quando se analisa o desligamento de bolsistas em decorrência da não formação de turma para o curso em que foram aprovados (CAMPOS, 2010a). Todos os anos, alunos pré-selecionados no ProUni pela nota do Enem têm a bolsa cancelada porque não há número suficiente de matrículas na graduação que escolheram. Esses bolsistas não costumam receber das instituições de ensino nenhuma proposta alternativa, como a possibilidade de ingresso em uma próxima turma ou a escolha de um curso semelhante ao cancelado, medida adotada comumente quando se trata do aluno pagante aprovado pelo processo seletivo tradicional, o vestibular.

Segundo a Secretaria de Educação Superior do MEC, 8.165 estudantes de todo o Brasil perderam o benefício por não formação de turma no primeiro semestre de 2010, número que equivale a 6,5% do total de 125.496 bolsas ofertadas para o período (CAMPOS, 2010a). Embora o índice não pareça tão expressivo, o cancelamento da bolsa mostra que o benefício não é percebido como um direito conquistado pelo aluno, um direito que passa a pertencer ao estudante após a seleção pelo resultado do Enem.

As próprias regras do programa endossam essa percepção. De acordo com a Portaria Normativa nº 3, de 4 de fevereiro de 2010, que regulamenta o processo seletivo do ProUni referente ao primeiro semestre daquele ano, a pré-seleção pelo Enem “assegura ao candidato apenas a expectativa de direito à bolsa respectiva, condicionando-se seu efetivo usufruto à regular participação e aprovação nas fases posteriores do processo seletivo (...), bem como à formação de turma no período

letivo inicial” (BRASIL, 4 fev. 2010, Art. 8º, § 4º). O mesmo documento determina que “os candidatos pré-selecionados para cursos nos quais não houver formação de turma no período letivo inicial serão reprovados e não terão direito à bolsa, salvo se já estiverem matriculados em períodos letivos posteriores do respectivo curso” (Art. 22).

A possibilidade de cancelamento da bolsa por não formação de turma também está prevista em portarias que regulamentam processos seletivos anteriores. De acordo com a Secretaria de Educação Superior do MEC, a reprovação permite que os estudantes voltem ao sistema eletrônico de seleção e sejam pré-selecionados nas chamadas seguintes em suas outras opções de curso superior (CAMPOS, 2010a).

Mesmo assim, nada impede que as outras graduações selecionadas pelo candidato também sejam canceladas por falta de interessados, como ocorreu com um estudante do Paraná no processo seletivo referente ao segundo semestre de 2010 (CAMPOS, 2010a). Roberto Cosme Raimundo foi reprovado por não formação de turma no curso de Comunicação Social com habilitação em Radialismo da Universidade Tuiuti do Paraná (UTP). Sua segunda opção era o curso de Relações Internacionais, também na UTP, mas a instituição o informou que dificilmente haveria uma nova turma nessa graduação. Como o ProUni aceita apenas a nota no Enem do ano imediatamente anterior ao processo seletivo, Roberto teria de realizar uma nova prova para disputar novamente uma vaga no ano seguinte.

Incoerentemente com a norma que prevê a reprovação em caso de não formação de turma, porém, há uma situação específica em que a instituição de ensino pode “segurar” a bolsa do aluno.

Nos casos em que a matrícula do candidato pré-selecionado for incompatível com o período letivo da instituição, acarretando sua reprovação por faltas, esta deverá emitir o correspondente Termo de Concessão de Bolsa e subsequentemente suspender seu usufruto até o período letivo seguinte (BRASIL, 2010, Art. 24, Parágrafo Único).

Isso significa que, se o candidato é convocado nas últimas chamadas e no momento da matrícula já perdeu boa parte das aulas, a instituição de ensino deve suspender temporariamente a sua bolsa até a formação de uma nova turma. Não

parece justo negar tal possibilidade para parte dos estudantes e ofertá-la aos últimos convocados no processo seletivo, alunos que obtiveram notas inferiores às dos estudantes chamados anteriormente. Além disso, se existem condições técnicas de “guardar” a vaga, por que não oferecer essa alternativa aos estudantes reprovados por não formação de turma?

Outra possibilidade que poderia ser aberta pelo ProUni é a alocação do aluno em uma graduação com um ciclo básico de disciplinas semelhante, com a posterior transferência do bolsista para o curso em que foi aprovado. Caso o estudante fosse convocado para o curso de Jornalismo, por exemplo, ele teria a chance de cursar um semestre ou um ano de Relações Públicas ou Publicidade e Propaganda. Após a transferência, os conteúdos estudados seriam eliminados.

Além de acentuar o caráter assistencialista do programa, o cancelamento da bolsa por não formação de turma levanta um segundo questionamento. Segundo relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), as instituições participantes do ProUni recebem a renúncia fiscal total de alguns tributos independentemente de preencherem ou não as vagas ofertadas. O número de bolsas que devem ser oferecidas em cada curso é regulado por lei, variando de acordo com a quantidade de alunos pagantes, mas os técnicos do tribunal afirmam que a isenção é concedida mesmo quando as vagas não são efetivamente ocupadas.

A União paga por bolsas que não são preenchidas, seja em decorrência da falta de procura, da ausência de candidatos pré-selecionados ou da reprovação por não formação de turma. Nos dois processos seletivos de 2010, a ociosidade das bolsas ofertadas ficou em 30% e 40%, respectivamente (PINHO, 2011). De acordo com o TCU, a legislação e os procedimentos operacionais do ProUni fazem com que as instituições de ensino não tenham incentivos para ocupar todas as vagas oferecidas.

Existe a possibilidade de descolamento entre o volume da renúncia fiscal e a quantidade de vagas ofertadas por conta de uma característica no desenho do programa, pois as IES com fins lucrativos participantes receberão a isenção total do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica – IRPJ, Contribuição Social sobre Lucro Líquido – CSLL, Programa de Integração Social – PIS e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins durante a vigência do termo de adesão independentemente do número de vagas ofertadas e preenchidas. Assim, basta à instituição aderir

ao programa para que receba os benefícios fiscais acima citados, isto é, de 1000 vagas oferecidas pela IES, se apenas uma for ocupada, pelas regras atuais do programa, a IES recebe a isenção total dos mesmos tributos que outra IES que teve todas as suas 1000 vagas ofertadas preenchidas.

O problema está no fato de que o número de bolsas efetivamente ocupadas, que é a principal informação, não está crescendo na mesma velocidade das bolsas ofertadas e do volume de renúncia fiscal (BRASIL, 2009, p. 21).

De acordo com o TCU, um importante indicador de eficiência pode surgir do “acompanhamento dos custos do programa via volume renunciado das IES e vagas ofertadas/preenchidas” (2009, p. 22). Segundo o relatório, estimativas da Receita Federal apontam que o programa foi responsável por uma renúncia fiscal de R\$ 502 milhões em 2009. No mesmo ano, foram ofertadas 247 mil bolsas de estudo. Entretanto, ao se calcular a relação entre o total de bolsas ofertadas e o total de bolsas preenchidas, verifica-se uma ociosidade de 35%.

Essa realidade mostra que ainda é falho o sistema de monitoramento das instituições participantes do ProUni e que o programa necessita de reformas. Nesse sentido, foi aprovada pelo Congresso Nacional, em 1º de junho de 2011, uma Medida Provisória (MP nº 517, de 30 de dezembro de 2010) que determina a relação direta entre a isenção fiscal das instituições que fazem parte do ProUni e o montante de vagas ocupadas. A MP altera o artigo 8º da Lei 11.096/2005, que passa a vigorar com a seguinte redação: “a isenção de que trata este artigo será calculada na proporção da ocupação efetiva das bolsas devidas” (§ 3º). Com a mudança, uma instituição que oferecer mil bolsas, mas comprovar matrícula efetiva de apenas 800 alunos, terá 80% de isenção dos tributos (G1, 2011).

A mesma medida provisória permite a modificação do valor da bolsa-permanência concedida a estudantes do ProUni, outra questão discutida neste trabalho. De acordo com a nova redação dada pela MP à Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005, o valor do benefício pode ser equivalente ao das bolsas de iniciação científica concedidas pelo governo federal. Como apontado neste estudo, a Lei 11.180 autorizava a oferta de uma bolsa-permanência de até R\$ 300 pra estudantes matriculados em cursos de turno integral, independentemente da perda de valor ao longo do tempo. A partir da alteração, o benefício poderá ser reajustado.

Outra medida que mostra a tentativa de aprimoramento do ProUni é a criação, pela primeira vez, de uma lista de espera para o preenchimento das vagas

ociosas no processo seletivo referente ao primeiro semestre de 2011. De acordo com a Portaria nº 190, de 23 de fevereiro de 2011, os candidatos inscritos e não pré-selecionados e os pré-selecionados para cursos em que não houve formação de turma na segunda etapa do processo seletivo terão seus nomes incluídos na relação. A classificação será feita de acordo com o curso escolhido em primeiro lugar pelo candidato. Caso não tenha ocorrido formação de turma na primeira opção, a classificação se dará na opção seguinte, até a terceira.

De qualquer forma, seria necessário estudar os efeitos reais dessa nova portaria para os estudantes e a melhoria do programa. A alteração provavelmente não mudará a situação dos candidatos selecionados para o curso de sua preferência e posteriormente reprovados por falta de matrículas na graduação. Além de continuar existindo o risco de não formação de turma também nas duas opções seguintes, não parece justo privar o estudante de um curso para o qual tenha tido nota suficiente para entrar. Também cabe questionar se o fato de realocar os alunos até que eles encontrem um lugar onde a sua nota possa garantir uma vaga não provocará aumento no número de desistências ao longo da graduação.

5 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo aqui apresentado propôs-se a avaliar argumentos favoráveis e contrários ao ProUni, assim como revelar as fragilidades decorrentes da legislação e da operação do sistema de bolsas instituído pelo Ministério da Educação em troca da isenção de alguns tributos federais para as instituições participantes.

Com o ProUni, o governo busca expandir o acesso ao ensino superior, por meio da ampliação do número de vagas, de todos os que, terminando o ensino médio, pretendam continuar seus estudos, assim como alterar a composição socioeconômica dos alunos dessa etapa de escolaridade. Dados recentes mostram que a expansão do número de matrículas nos cursos de graduação entre 1995 e 2004 não foi acompanhada por mudanças significativas no perfil dos ingressantes. Por outro lado, embora a proporção de jovens entre 18 e 24 anos matriculados na educação superior tenha passado de 10,6% em 2004 para 14,58% em 2009, a taxa ainda está muito longe das metas estabelecidas na minuta do Plano Nacional de Educação do decênio 2001-2011, de 30%.

Para reverter esse quadro, o governo Luiz Inácio da Silva desenvolve um plano de expansão do ensino superior que tem entre suas primeiras estratégias a troca de isenções tributárias por vagas para alunos carentes em instituições privadas. Criado por Medida Provisória, o Programa Universidade para Todos surge em um contexto de necessidade de expansão do acesso ao ensino superior, porém em uma conjuntura de contenção de despesas públicas devido ao pagamento de juros da dívida externa. A União procura expandir as matrículas na educação superior de forma rápida e com despesas menores do que teria com a abertura de novas universidades públicas ou com grande ampliação do atendimento nas já existentes.

No entanto, embora atue como multiplicador de acesso ao ensino superior, por permitir a oferta de mais vagas com menos gastos para o governo, o ProUni não pode ser analisado apenas por um viés econômico, em termos de custos e benefícios. Também é necessário avaliar as condições de permanência do bolsista na instituição até a conclusão do curso e a qualidade das graduações oferecidas, para que o programa não se transforme em um sistema de inserção precária dos estudantes de baixa renda na rede privada. Nesse caso, haveria uma falsa noção de

democratização, com o reforço da distinção social entre os alunos conforme o tipo de formação recebida. Ao longo deste trabalho, são apresentados os obstáculos que impedem o funcionamento do programa da maneira esperada por seus formuladores.

Ao concluir esta monografia, coloco-me ao lado de autores que afirmam que nas instituições particulares faltam políticas sociais complementares para facilitar a permanência dos alunos até o término da formação. Eles ressaltam que muitas universidades públicas oferecem alojamento, alimentação subsidiada e assistência médica, benefícios que inexistem na grande maioria das entidades privadas. Esses instrumentos de gratuidade são importantes para garantir a manutenção do estudante carente, justamente aquele que o ProUni se propõe a atender. Mas esse é apenas um dos aspectos a ser considerado.

Um olhar atento ao programa mostra que existem outras fragilidades decorrentes da legislação e da operacionalização do sistema de concessão de bolsas, que pode e deve ser aperfeiçoado. Entre eles estão a falta de avaliação prévia da qualidade dos cursos ofertados; a não exigência de atividades de pesquisa nas instituições participantes; os atrasos no repasse e a ausência de reajustes da bolsa-permanência concedida a bolsistas integrais matriculados em cursos com no mínimo seis horas diárias de aula.

A partir de depoimentos de estudantes e da análise de situações como a descrita acima, conclui-se que ainda é preciso regulamentar questões não previstas na legislação do programa, mas que interferem negativamente no andamento do sistema. O dinheiro da bolsa-permanência é transferido diretamente pelo governo federal a uma conta bancária aberta pelo estudante, mas não existe data fixa nem regularidade no pagamento do benefício, situação insustentável para quem depende do recurso para se manter na universidade. As bolsas chegam a atrasar até quatro meses e os beneficiários não podem receber nenhum outro tipo de auxílio mantido com recursos públicos, como bolsa de iniciação científica.

Além disso, o programa orienta-se pela concepção de assistência social, quando teria de ser tratado como política de garantia de direitos aos bolsistas. Apesar de algumas medidas recentes demonstrarem a preocupação do governo

federal com o aperfeiçoamento do ProUni, outras mudanças são necessárias para que a concessão de bolsas garanta mais equidade no acesso ao ensino superior.

Autores contrários ao ProUni consideram que o MEC deveria ampliar as vagas nas instituições públicas ao invés de estimular a expansão do setor privado. Para eles, a concessão de matrículas gratuitas nas entidades particulares é um equívoco. Posicionamentos adotados recentemente pelo Executivo, porém, demonstram que existe um plano de ampliação das matrículas que combina investimentos na rede pública e incentivos à ampliação do sistema particular.

Embora não faça referências diretas ao ProUni, o projeto do novo Plano Nacional de Educação enviado pelo governo federal ao Congresso prevê a expansão do crédito estudantil por meio do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador com a constituição de um fundo garantidor do financiamento. O Fies é oferecido a alunos matriculados em cursos superiores não gratuitos que têm conceito maior ou igual a 3 no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Como bolsista parcial do ProUni, o estudante pode financiar os outros 50% das mensalidades por meio do Fies.

A ampliação do sistema de financiamento é uma das 16 estratégias propostas na minuta do novo PNE para que o país consiga elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos. Concomitantemente à expansão do crédito estudantil, o plano prevê o crescimento de vagas e a interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do Sistema Universidade Aberta do Brasil. Também determina a ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil nas instituições públicas de educação superior.

Encaminhado ao Congresso Nacional em dezembro de 2010, o novo PNE ainda está sendo analisado pelos parlamentares. A Comissão Especial criada na Câmara para avaliar o plano recebeu quase 3 mil emendas ao projeto, número que demonstra o interesse pelo assunto e a também a falta de consenso sobre o tema. De qualquer forma, a proposta enviada pelo governo e as medidas de expansão da rede federal adotadas pelo Executivo indicam que o ProUni é um programa complementar e não estruturante da ampliação do ensino superior. Em anexo,

segue reportagem que inclui entrevista com um dos membros da Comissão Especial responsável pela avaliação das emendas e sistematização do texto a ser enviado ao Senado.

Como expandir o acesso ao ensino superior com formação de qualidade é uma questão central na política educacional brasileira. A oferta de bolsas em instituições privadas permite que estudantes de baixa renda, até então fora do sistema de ensino, passem a pleitear a oportunidade de realizar um curso superior, mas a ampliação pelo sistema privado muitas vezes favorece uma inclusão instável e em condições precárias. Considerando-se como objetivo a elevação da escolaridade superior de modo a garantir um desenvolvimento justo e sustentável, fragilidades como essas precisam ser compreendidas e enfrentadas como parte de um projeto maior de sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação. Resolução nº 3, de 14 de outubro de 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=866&id=14917&option=com_content&view=article>. Acesso em: 2/5/2011.

BRASIL. Decreto nº. 5.493, de 18 de julho de 2005. Regulamenta o disposto na Lei nº 11096, de 13 de janeiro de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5493.htm>. Acesso em: 7/5/2011.

BRASIL. IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/default.shtm>>. Acesso em: 1/4/2011.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em 20/2/2011.

BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – Prouni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, altera a Lei nº 10.981, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/> Acesso em: 5/3/2011.

BRASIL. Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005. Institui o Projeto Escola de Fábrica, autoriza a concessão de bolsas de permanência a estudantes beneficiários do Programa Universidade para Todos – PROUNI, institui o Programa de Educação Tutorial – PET, altera a Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11180.htm>. Acesso em: 7/6/2011.

BRASIL. MEC. Portaria Normativa nº 190, de 23 de fevereiro de 2011. Regulamenta a lista de espera do processo seletivo do Programa Universidade para Todos – ProUni referente ao primeiro semestre de 2011 e dá outras providências. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=50&Itemid=122&limitstart=5>. Acesso em: 7/6/2011.

BRASIL. MEC. Projeto de Lei nº 3.582, de 28 de março de 2004. Dispõe sobre a instituição do Programa Universidade para Todos – PROUNI, e dá outras providências. Brasília: MEC, 2004. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 5/3/2011.

BRASIL. Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. Portal do Ministério da Educação. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/> Acesso em: 5/3/2011.

BRASIL. Portaria Normativa nº 3, de 4 de fevereiro de 2010. Regulamenta o processo seletivo do Programa Universidade para Todos – ProUni referente ao primeiro semestre de 2010 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 fev. 2010. Disponível em: http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=49&Itemid=122&limitstart=10>. Acesso em: 11/6/2011.

BRASIL. Portaria Normativa MEC nº 2, de 19 de janeiro de 2011. Regulamenta o processo seletivo do Programa Universidade para Todos - Prouni referente ao primeiro semestre de 2011 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jan. 2011. Disponível em: http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=50&Itemid=122>. Acesso em: 10/5/2011.

BRASIL. Projeto de Lei nº 8.035, de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em 22/7/2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de auditoria. Avaliação de resultados do programa ProUni. Processo nº 004.379/2009-9**: versão digital.

BRITO, Luísa. Custo médio de aluno no ProUni para o governo cai mais de 50% em dois anos. G1, São Paulo, 4 fevereiro 2007. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Vestibular/0,,MUL3635-5604,00CUSTO+MEDIO+DE+ALUNO+NO+PROUNI+PARA+O+GOVERNO+CAI+MAIS+DE+EM+DOIS+ANOS.html>>. Acesso em 13/2/ 2011.

CAMPOS, Marcela. Eles passaram no ProUni, mas não ganharam a bolsa. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 19 julho 2010a. Vestibular. Disponível em: <http://www.gazetamaringa.com.br/online/conteudo.phtml?id=1025858&com=1>>. Acesso em: 23/5/2011.

CAMPOS, Marcela. O que você precisa saber sobre ProUni e SisU. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 26 julho 2010b. Vestibular. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vestibular/conteudo.phtml?tl=1&id=1028175&tit=O-que-voce-precisa-saber-sobre-ProUni-e-SisU>>. Acesso em: 5/12/2010.

CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato de Souza Porto. ProUni: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior?. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 125-140, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/n28/a09n28.pdf>>. Acesso em: 5/4/2011.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O ProUni no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 979-1000, out. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a16v2796.pdf>>. Acesso em: 10/4/2011.

CNE APROVA REGRAS MAIS RÍGIDAS PARA RECRENCIAMENTO DE UNIVERSIDADES. Agência Brasil, 2010. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI177349-15228,00.html>>. Acesso em: 1/5/2011.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). **Construindo o sistema nacional articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final.pdf>. Acesso em: 7/4/2011.

CONSTANTINO, Luciana. Governo cria programa de bolsas por MP. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 14 setembro 2004a. Cotidiano. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1409200421.htm>>. Acesso em: 27/3/2011.

CONSTANTINO, Luciana. Medida é alvo de críticas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 14 setembro 2004b. Cotidiano. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1409200422.htm>>. Acesso em: 27/3/2011.

CORBUCCI, P.R. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-702, out. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n88/a03v2588.pdf>>. Acesso em 13/2/2011.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade temporã: da Colônia à Era de Vargas**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1986.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade reformanda: o golpe de 64 e a modernização do ensino superior**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

ÍNDICE GERAL DE CURSOS (IGC). Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/indice-geral-de-cursos>>. Acesso em: 4/5/2011.

MANCIBO, Deise. Universidade para todos: a privatização em questão. **Pro-Posições**, Campinas, v. 15, n. 3, p. 75-90, set./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/~proposicoes/textos/45-dossie-%20mancebod.pdf>>. Acesso em: 1/3/2011.

MELLO, Cleverson Molinari. **Programa Universidade para Todos – ProUni: acesso ao ensino superior e qualificação. Para quê?** 143 p. Monografia (Mestrado em Educação) - Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2007.

MINORIA CRITICA PROGRAMA, DIZ TARSO. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 18 setembro 2004. Cotidiano. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1809200404.htm>>. Acesso em: 25/8/2010.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta; RAIZER, Leandro; FACHINETTO, Rochele Fellini. Acesso, expansão e equidade na educação superior: novos desafios para a política educacional brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 9, nº 17, p. 124-147, jan/jun 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n17/a06n17.pdf>>. Acesso em: 28/8/2010.

PARAGUASSÚ, Lisandra. ProUni tem 23% das instituições com nota baixa. O **Estado de S. Paulo**, 28 janeiro 2009. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/index.php?Itemid=104&id=885&option=com_content&task=view>. Acesso em: 1/5/2011.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (PNAD/IBGE) 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/default.shtm>>. Acesso em: 23/6/2011.

PINHO, Ângela. FOLHA DE S. PAULO. ProUni mudará para reduzir bolsa ociosa. 2011. Cotidiano. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0305201107.htm>>. Acesso em: 5/6/2011.

PROUNI DARÁ ISENÇÃO FISCAL DE ACORDO COM TOTAL DE BOLSAS PREENCHIDAS. **G1**, 2 junho 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/vestibular-e-educacao/noticia/2011/06/prouni-dara-isencao-fiscal-de-acordo-com-total-de-bolsas-preenchidas.html>>. Acesso em: 7/6/2011.

QUASE 70% DOS CURSOS COM AS PIORES NOTAS NO ENADE OFERECEM BOLSAS DO PROUNI. Agência Brasil, Brasília, 22 dezembro 2008. Disponível em: <<http://www.abril.com.br/noticias/quase-70-cursos-piores-notas-enade-oferecem-bolsas-prouni-410947.shtml>>. Acesso em: 8/5/2011.

SANTOS, Sandro. ProUni ultrapassa meio milhão de inscritos. **Portal do Ministério da Educação**, 23 dezembro 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5218:&catid=40&Itemid=86>. Acesso em: 31/3/2010.

SOUZA, Josias de. Medida provisória do Prouni cria o "promamata". **Folha de S. Paulo**, 26 setembro 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2609200407.htm>>. Acesso em 18/07/2011.

TANCREDI, Letícia. Sistema de financiamento pode beneficiar alunos que não obtiverem bolsas. **Portal do Ministério da Educação**, Brasília, 8 fevereiro 2011. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16322:sistema-de-financiamento-pode-beneficiar-alunos-que-nao-obtiverem-bolsas&catid=212>. Acesso em: 11/3/2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Relatório de Auditoria: avaliação de resultados do programa ProUni. Brasília, 2009. PDF.

UNIÃO ESTADUAL DE ESTUDANTES DO RIO DE Janeiro (UEE/RJ). Carta de Nova Iguaçu, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/carta_nova_iguacu.pdf>. Acesso em: 13/2/2011.

UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES. Carta de Nova Iguaçu. Disponível em: portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/carta_nova_iguacu.pdf. Acesso em: 4/3/2011

VALENTE, Ivan; HELENE, Otaviano. O ProUni e os muitos enganos. Folha de S. Paulo, 11 dezembro 2004. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1112200410.htm>>. Acesso em 20/07/2011.

ANEXO 1

ENTREVISTA CONCEDIDA EM SETEMBRO DE 2010 POR BOLSISTA INTEGRAL DO PROUNI QUE FAZ MEDICINA EM CURITIBA E PREFERIU NÃO SER IDENTIFICADO

Desde quando você recebe a bolsa integral do ProUni?

Eu fiz Medicina em outra faculdade particular, durante seis meses, também pelo ProUni. Daí fiz outro processo seletivo e passei nessa instituição de Curitiba. Hoje estou no 3º período de Medicina

Desde que você começou o curso recebe bolsa integral do ProUni?

Sim, sempre foi integral. A outra instituição em que estudei era de Santa Catarina. Tentei para cá para ficar mais perto da minha família e diminuir os custos. Minha família toda mora em Cascavel, no interior do Paraná. Como lá não tem nenhuma instituição credenciada ao ProUni que tenha Medicina, resolvi fazer aqui, num lugar mais próximo.

E a bolsa permanência, você recebe há quanto tempo?

Desde o começo também. Só que, quando eu consegui a bolsa permanência, demorou três meses até para vir o primeiro repasse.

Como é o processo para conseguir a bolsa permanência? É feito algum processo seletivo?

Na verdade são usados os critérios de renda da família do candidato. Se você se enquadrar nessa renda e o seu curso também se enquadrar, porque ele tem que ter no mínimo seis horas diárias e acho que seis períodos de duração, você se enquadra automaticamente para receber a bolsa permanência.

O que você faz com esse valor?

Isso aqui é o que eu tenho para sobreviver. A minha família me manda R\$ 150, R\$ 200 por mês, que é o que eles podem. Minha mãe, por exemplo, é aposentada pela prefeitura de Cascavel como zeladora, ganha um salário mínimo por mês. E ela já tem o meu irmão para sustentar, não tem como me mandar dinheiro. Meu pai recebe um auxílio do Loas, que é o auxílio assistencial ao idoso, para as pessoas que estão em risco social. Então eu também não posso receber auxílio dele, porque ele já

gasta com medicamento, com tudo. O que eles conseguem me mandar é R\$ 150, R\$ 200 no limite, por mês. Daí, somando com a bolsa permanência, dá mais ou menos um salário mínimo, que é com o que eu consigo sobreviver aqui. Por isso eu tenho que complementar, não adianta. Tenho que trabalhar, fazer sempre algum bico, seja como garçom ou como entregador de jornal.

Os atrasos no repasse começaram desde o começo, com a primeira bolsa?

A primeira bolsa que eu tive demorou três ou quatro meses para chegar, daí eles mandaram todos os retroativos, mandaram R\$ 900.

Você chegou a reclamar para o MEC?

A gente manda e-mails para o MEC, mas eles sempre falam que estão providenciando. Existe uma cláusula na lei que regulamenta a bolsa permanência e o ProUni que diz que o repasse será feito conforme a disponibilidade orçamentária da União. Acaba desobrigando-os a pagarem a bolsa. E é com isso que eles se justificam, é isso que usam como argumento.

Você entrou em contato com o MEC por e-mail, por telefone?

Na verdade eu participo de uma comunidade do Orkut em que todo mundo manda e-mail direto para o MEC, para solicitar alguma explicação sobre o que está acontecendo, para saber por que o dinheiro não está entrando. Dificilmente eles mandam alguma resposta se comprometendo.

Foi só nessa primeira vez que a bolsa atrasou?

Não, não. Você não tem uma data definida para receber a bolsa. Às vezes você tem o compromisso de pagar o ônibus, a sua comida, o aluguel, porque você talvez esteja dividindo o aluguel com alguém, que é mais ou menos o meu caso, porque estou morando com a minha noiva. E, quando chega a data de pagar, a bolsa não veio, a conta está mais do que negativa e acaba ferrando com tudo.

Normalmente a bolsa atrasa quanto tempo?

Cinco, dez, quinze dias. Esse mês atrasou muito, veio no dia 28 de setembro a bolsa referente ao mês de agosto. Inclusive nós pensávamos que viriam duas bolsas juntas. Não sei direito qual é o critério deles, mas a bolsa de agosto vem sempre em setembro, no comecinho de setembro, deveria ser mais ou menos isso. Então a gente passa o mês inteiro e só recebe depois.

E não adianta procurar a coordenação do ProUni na faculdade?

Não, é preciso procurar o MEC, que é o responsável pela bolsa permanência. Nós temos uma conta na Caixa Econômica ou no Banco de Brasil, que é uma das exigências para receber a bolsa, e o dinheiro é repassado para essa conta.

No site do ProUni, a informação é de que a bolsa é de até R\$ 300. Você já recebeu menos que isso?

Nunca baixou. A questão é que desde 2005, quando foi implantada a bolsa permanência, nunca houve nenhum reajuste. Em 2005, R\$ 300 equivaliam a um salário mínimo. Hoje o salário está quase chegando a R\$ 600 e a bolsa continua de R\$ 300. Tem muita gente que fala: “cavalo dado não se olha o dentes”, mas não é assim. O valor de R\$ 300 está bem aquém do suficiente para a gente viver, está muito abaixo do que a gente precisa para sobreviver numa cidade longe da família, longe de tudo. Talvez as pessoas que morem na cidade, em Curitiba, não tenham tanta dificuldade, mas que vem de fora tem todo um custo de aluguel, moradia, transporte, comida. Fica muito complicado.

Você não recebe nenhuma outra bolsa pela faculdade?

Não. O que acontece: é proibido acumular duas bolsas, inclusive este é um outro ponto que a gente queria falar para você. Todo mundo sabe que para a iniciação científica você tem ganha pontos caso seja bolsista. Na hora de você conseguir um mestrado, um doutorado, uma residência, conta pontos você ter sido bolsista pelo CNPQ, pela Capes. Pelo fato de recebermos bolsa permanência, ficamos impossibilitados de fazer iniciação científica. A gente fica atrás dos outros alunos. As coordenações do ProUni em todas as faculdades proíbem esse tipo de coisa. Isso ocorre também com monitorias, a gente não pode ter monitoria paga, porque dizem que já recebemos bolsa. Na verdade, o que acontece com o ProUni é uma coisa muito obscura. Há muita falta de regulamentação, há coisas que não estão sendo previstas pela lei e que acontecem. Eu não sei se existem faculdades que não impedem o aluno de receber bolsa, mas o que se diz na regulamentação do ProUni é que nós somos impossibilitados de acumular duas bolsas com recursos públicos. Mas, caso a faculdade, que é uma instituição particular, queira pagar, creio que não tenha nenhum problema. Pelo menos essa é a minha interpretação da lei. A faculdade aqui diz que nós somos bolsistas e não podemos receber outra bolsa. O que eu acho que fere o princípio da isonomia da Constituição. Nós não estamos

sendo tratados de maneira igual aos outros alunos. Por que um aluno que paga R\$ 2 mil por mês tem direito de receber uma bolsa de monitoria, por mérito dele, porque ele conseguiu passar em uma prova, uma seleção, e nós não temos esse direito?

Se nós quisermos pegar a bolsa da Capes, que tem prazo de validade de um ou dois anos, temos que pedir o cancelamento da bolsa permanência. Pelo menos essa é a informação que a gente recebe.

Você havia me dito que chegou a morar na Celu (Casa do Estudante Luterano Universitário)...

Morei seis ou sete meses lá. Quando fui para Santa Catarina, fui morar na casa dos meus tios. Só que como eles já estavam de mudança para outra cidade eu ia acabar ficando desamparado. E lá o aluguel é muito caro. Para dividir um aluguel eu teria de pagar R\$ 350, R\$ 400, fora água, luz, e a minha renda não comportava aquilo. Eu tive de procurar uma alternativa mais barata para sobreviver. Fui pesquisando faculdades aqui em Curitiba e lugares para morar. Descobri a Celu, que cobrava R\$ 135 por mês, com refeição e vários benefícios, e achei interessante. Passou a ser uma alternativa bem viável para mim. Por isso, tentei um outro processo seletivo do ProUni, para vir para Curitiba e tentar diminuir esse valor. Nisso a minha namorada veio de Cascavel para Curitiba, alugou um apartamento e me convidou para morar com ela. Eu estou pagando o condomínio para ela e outras despesas, como água e luz. Se fosse para pagar sozinho seria impossível. Como trabalho, eu praticamente não tenho final de semana. Pego das duas da tarde e às vezes vou até oito, nove da noite, quando vendo jornal. Todo mundo sabe que Medicina é um curso muito puxado. Os outros alunos, que têm condições de pagar e uma família estruturada, são mais abastados, podem pegar o final de semana para estudar para uma prova na segunda ou terça-feira. E eu, e a maioria das pessoas que estão na mesma situação, tenho que fazer diferente. Preciso trabalhar para complementar um pouco a renda.

Tem gente na sua sala que está na mesma situação?

Tenho colegas que estão na Celu, um amigo que também está numa situação bem complicada. Ele recebe o auxílio de uma ordem filantrópica do estado dele e consegue sobreviver com muito pouco recurso. O pai dele ganha cerca de R\$ 700

por mês e tem R\$ 300 de desconto de empréstimo consignado em folha, ou seja, praticamente não pode mandar dinheiro para ele.

Com o dinheiro da bolsa permanência você paga apenas as suas contas ou consegue investir nos estudos, nos materiais da faculdade?

O valor deveria servir para custear as despesas da faculdade, mas acaba custeando a minha estadia aqui, porque a renda da minha família é muito pequena. Eu não posso comprar materiais de boa qualidade como o pessoal compra e às vezes a faculdade exige. Existem, por exemplo, estetoscópios que custam R\$ 800, R\$ 1 mil, e eu tenho que comprar um do Paraguai que custa R\$ 30, R\$ 40.

Você disse que a bolsa costuma atrasar com frequência. Qual foi o período máximo que ela atrasou?

Que eu me lembre, foram três ou quatro meses de atraso.

Você deixou de receber a bolsa referente a algum mês ou o MEC sempre paga os retroativos?

Eles sempre pagam, com atraso, mas pagam. O mais difícil, na verdade, é você ter aquela incerteza, não saber quando vem a bolsa. Se você colher alguns depoimentos daquele site de relacionamentos que eu citei, verá que é uma espera angustiante para a gente.

E o que você fez nos meses em que a bolsa atrasou?

Eu tinha uma reservinha, porque antes de conseguir a bolsa de Medicina eu trabalhava, era funcionário público em Cascavel, e tinha uma renda razoável. Só que, como sempre sonhei em fazer Medicina, desisti e resolvi arriscar tudo e ir para Santa Catarina. Fui e acabei conseguindo me virar com a ajuda do meu tio.

E depois que você veio para Curitiba?

Nessa época eu comecei a fazer os bicos e a minha família me mandava R\$ 200 por mês. Fui vivendo com R\$ 500 por mês, R\$ 660, R\$ 700, dependendo de quantos finais de semana eu trabalhava por mês, porque não é sempre que eles me chamam. Ficamos inconformados, porque é uma obrigação do governo, uma obrigação do Estado proporcionar uma educação de qualidade e eles não estão cumprindo com o seu compromisso básico, um compromisso constitucional. Não se trata de um favor do governo. Nós temos o direito de reclamar, mas algumas pessoas acham que isso é uma caridade. Às vezes a gente tenta mobilizar os alunos

pelo Orkut, dizendo “vamos tentar correr atrás”. Só que, quando vem a bolsa, dá uma calma, as pessoas se acalmam.

ANEXO 2

ENTREVISTA CONCEDIDA EM SETEMBRO DE 2010 POR DANIEL ELIAS CARARA, ESTUDANTE DO 5º PERÍODO DE MEDICINA NA FACULDADE EVANGÉLICA DO PARANÁ (FEPAR)

Você recebe a bolsa permanência desde que entrou no curso?

Sim, recebo a bolsa desde que começou o curso.

Você mora com a sua família aqui em Curitiba?

Minha mãe mora no Boqueirão e eu divido um apartamento com um amigo perto da faculdade. Meu pai mora em Peabiru, aqui no Paraná. Moro em um apartamento perto da faculdade.

De que forma a bolsa permanência o ajuda?

Ajuda para tudo: para vir para o estágio, para me locomover dentro da cidade, para comprar as coisas para casa, produtos de limpeza e higiene, para sobreviver. O aluguel fica por conta do meu amigo, eu pago algumas contas de lá. Mas meus pais têm que me ajudar, senão não dá. Todo mês meu pai e minha mãe me dão dinheiro, porque a bolsa é de R\$ 300, não tem como sobreviver. Ela representa cerca de 1/3 do dinheiro que tenho para passar o mês. Ajuda também para comprar livros, almoçar, comprar lanche.

A bolsa costuma chegar com atraso?

A bolsa deveria chegar no começo do mês, mas não tem data fixa para ser transferida. A gente fica contando com o dinheiro, ficamos dependendo do recurso, e passamos bastante aperto. Meus outros colegas, que são do programa, ficam comentando comigo sobre quando ela vai chegar, ficamos ansiosos.

Quanto tempo o benefício costuma atrasar? Qual foi o período máximo em que atrasou?

Não me recordo, acho que o primeiro benefício atrasou quatro meses. Mas outras vezes ele atrasou mais de um mês, principalmente em período de começo de semestre. Atrasar mais de um mês não é comum, mas atrasa muito dentro do mesmo mês.

Esses atrasos o prejudicam?

Prejudicam. A gente usa o limite de banco e às vezes eu empresto dinheiro dos colegas. Normalmente as contas devem ser pagas no começo do mês. No começo do mês normalmente tenho dinheiro, o problema acontece no final do mês. Nesse último mês fiquei devendo R\$ 120 para colegas.

Outros alunos me disseram que você trabalha como monitor, mas não recebe bolsa porque é aluno ProUni...

A faculdade não dá bolsa para monitoria para estudantes do ProUni. Fiz uma prova para monitoria de Anatomia e fiquei em sexto lugar. Os primeiros colocados podiam escolher se queriam trabalhar com Anatomia 1 ou 2. Os cinco primeiros escolheram Anatomia 1. Eu escolhi Anatomia 2 e fui o primeiro colocado entre os que optaram por essa disciplina. Eu teria direito à bolsa pela Anatomia que escolhi, mas abri mão dela e deixei para o próximo colocado, porque a faculdade não paga aluno ProUni. Eu já tinha ouvido falar que eles não davam bolsa, mas fiz prova porque queria ser monitor. A ajuda da bolsa seria bem-vinda. O valor da bolsa permanência não é suficiente, tanto que meus pais me ajudam.

Você já teve outros problemas com o ProUni?

Nunca tive outros problemas. O ProUni representa uma ajuda muito grande. Dificilmente eu conseguiria pagar um curso Medicina se não fosse pelo programa. Tenho uma grande gratidão pelo ProUni.

ANEXO 3

ENTREVISTA CONCEDIDA EM SETEMBRO DE 2010 POR WEBER RIBOLLI MORAGAS, ESTUDANTE DO 3º PERÍODO DE MEDICINA NA FACULDADE EVANGÉLICA DO PARANÁ (FEPAR)

Você recebe bolsa permanência desde o começo do curso?

Sim, senão não estaria aqui.

Você é de Curitiba?

Não, sou do sul de Minas. Comecei a fazer faculdade em Belo Horizonte, também com uma bolsa integral do ProUni. Daí, pela qualidade da faculdade, eu me inscrevi novamente no programa e passei novamente, porque tive uma boa nota. Tinha feito só um período e comecei o curso novamente aqui.

A sua família ficou em Minas Gerais?

O meu pai ficou lá, eu não tenho parentes aqui. Moro na casa do Estudante Luterano Universitário, a Celu.

E como a bolsa permanência o ajuda? O que você faz com o dinheiro?

Gasto com moradia, alimentação, algum gasto eventual com livros, com transporte.

A sua família consegue mandar dinheiro para você ou você sobrevive só com a bolsa?

A bolsa não é suficiente. O meu pai consegue me mandar mais R\$ 200. Pelo fato de a moradia ser barata na Celu, eu tenho vivido com cerca de R\$ 500 mensais. Mas é apertado.

E quando foi que a bolsa permanência começou a vir com atraso?

Quando fui para Belo Horizonte, a primeira bolsa já veio com atraso de três meses. Tanto que meu pai teve até que pegar um empréstimo para conseguir me manter. Quando vim para cá já não houve esses atrasos, o máximo que teve de atraso foi de dois meses, agora em agosto. Em agosto parou de vir e só agora, no final de setembro, depositaram o valor novamente.

Você passou por alguma dificuldade em função desses atrasos?

A gente tem que pagar em dia a casa, a alimentação, então ficamos muito dependentes. Dessa vez, como o atraso foi de um mês e meio, meu pai não

precisou fazer outro empréstimo. No que eu pude, eu economizei. Às vezes, eu não faço uma janta, apenas um lanchinho. O meu maior gasto aqui em Curitiba é com alimentação. Pago R\$ 135 para morar na Celu, a moradia é barata, já de alimentação pago uns R\$ 300. Como a gente não tem um restaurante universitário na faculdade, temos que comer nas localidades vizinhas, no shopping. E o almoço hoje não por menos de R\$ 6. Há falta de opção. Temos só 40 minutos de almoço. Outro problema é que não dá para trabalhar, porque o curso é integral. Faço monitoria aqui na faculdade, mas ela não é remunerada.

A faculdade não permite que você receba bolsa de monitoria porque você ganha a bolsa permanência?

É que aqui na faculdade a bolsa de monitoria funciona como um desconto na mensalidade. Como eu não pago, não tem do que eles descontarem. Uma pessoa que paga R\$ 2.150, pega uma monitoria de R\$ 300 e paga só R\$ 1,8 mil. Como eu não pago, mesmo que passasse em primeiro lugar, que é quem recebe a bolsa, não receberia. Não só a bolsa de monitoria, a bolsa de pesquisa eu também não posso receber. Como já recebo R\$ 300 do governo, não posso acumular nenhum tipo de bolsa federal. Só posso fazer pesquisa como voluntário. E muitos professores não gostam que o aluno seja voluntário, prefere alguém que esteja recebendo a bolsa para pagar o projeto. O projeto gera custos e o aluno vai usar esse dinheiro na sua pesquisa. E nós usamos o dinheiro que recebemos para alimentação, para sobreviver. Ficamos sem oportunidades.

Você se sente prejudicado por isso?

Pesquisa é importante, mas eu sei as limitações de uma faculdade particular. Não reclamo de não estar fazendo pesquisa, porque nem todos os meus colegas têm essa oportunidade, até mesmo aqueles que estão pagando pela faculdade. Não tenho como reclamar diante das dificuldades.

Quando a bolsa começou a atrasar, você entrou em contato com o MEC?

Não, porque quando você precisa sobreviver, e o nosso curso é em período integral, fica difícil. Se eu fosse me preocupar ainda em telefonar para o MEC para reivindicar... Eu, como sou uma pessoa só, fica difícil. Estaria gastando um tempo em que eu poderia estar estudando, ainda mais agora que é época de provas, para resolver um algo que é nosso direito. Fiquei na esperança que caísse a bolsa. O

repasse nunca foi regular, por isso tenho que ir regulando as minhas contas, para encaixar todos os gastos quando o dinheiro não vem. Às vezes eu recebo ajuda do pessoal da minha cidade, de um médico já formado que tira do bolso para me ajudar. É uma maneira de eu me virar. A dificuldade maior é que a faculdade já é filantrópica, tem uma mensalidade bem pequena, então é difícil exigir alguma coisa. Hoje em dia uma faculdade de Medicina custa mais de R\$ 3 mil. O coordenador do ProUni aqui é bem solícito. Mas, com relação ao que está além da vontade dele, o que depende do governo, não temos com quem falar. Eu, graças a Deus, consegui entrar na Casa do Estudante.

ANEXO 4

ENTREVISTA CONCEDIDA EM 2011 PELO PRESIDENTE DA UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES (UNE), AUGUSTO CHAGAS

No dia 10 de fevereiro de 2011, a presidente Dilma Rousseff anunciou que repetirá a “experiência bem sucedida” do ProUni na área do ensino técnico, com a criação do Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica (Pronatec). Em seus discursos também confirmou a adoção de medidas aprovadas no governo anterior que facilitam o pagamento do Programa de Financiamento Estudantil (Fies), como juros mais baixos, aumento do tempo de carência e a queda da exigência de fiador para universitários com renda familiar mensal de até um salário mínimo e meio por pessoa ou alunos de cursos de licenciatura, com a paralela implantação de um fundo de reserva para as instituições de ensino superior. A presidente disse ainda que o Fies passará a ser oferecido dentro do Pronatec. Qual é a avaliação da UNE a respeito desses programas?

Em relação ao Fies, nós comemoramos as medidas que têm sido construídas ao longo do tempo, como a redução expressiva dos juros e a possibilidade de pagamento com prestação de serviços públicos. E essa medida agora, que tem sido importante, de implantar o fundo garantidor. Essas são reivindicações que a UNE vinha fazendo. Ainda existe uma demanda do ensino superior reprimida e os números baixos do Fies não se explicam. Todos os anos a evasão no sistema privado é muito grande. Se você pegar o número de financiamentos que o Fies garante, ele é bem pouco representativo dentro do universo de estudantes brasileiros. Essa questão do fiador é algo muito decisivo, pois hoje quem mais precisa do financiamento não consegue ter fiador. Essas mudanças vão na direção de possibilitar que mais estudantes tenham acesso ao financiamento. Hoje somente 15% dos jovens de 18 a 24 anos estão matriculados na universidade, número muito baixo se comparado com outros países, inclusive da América Latina. Nos países desenvolvidos o percentual chega a 60%, 70%. O que nós queremos acompanhar é essa questão do fim do fiador. Até agora poucas universidades aderiram ao fundo garantidor, mecanismo bancário pelo qual a universidade abre mão de parte de sua

receita para garantir as receitas do fundo. Nossa prioridade é acompanhar a implantação da medida, para ver se de fato universidades vão aderir.

Além disso, nossa meta é retirar o critério da renda familiar para o fim do fiador. Já é algo expressivo, porque aqueles que mais precisam não vão precisar do fiador, mas queremos que caia a exigência de renda. A juventude tem direito ao acesso ao ensino superior, por isso não faz sentido encarar o Fies como um crédito bancário. O problema não está só nessa faixa de renda. Reduzir os juros foi uma vitória importante, porque não se trata de empréstimo bancário, não se pode praticar os mesmos juros cobrados pelos bancos para financiar outras atividades. Só metade de quem termina ensino médio está ingressando no ensino superior, porque não esses estudantes não têm como pagar uma instituição particular ou não encontram vagas nas públicas.

Quanto ao Pronatec, a UNE ainda não tem uma posição formal. Observamos esse novo programa com cautela. Vamos nos debruçar mais sobre esse debate nos próximos congressos, nas próximas reuniões, porque queremos construir um consenso.

Na nossa opinião, as prioridades devem apontar no sentido de fortalecer a educação pública: reivindicamos a aplicação de 10% do PIB e de 50% dos recursos do pré-sal em educação. O Lula vetou a vinculação dos 50% do pré-sal, mas vamos lutar para que medida seja aplicada. Achemos que qualquer discussão nesse sentido precisa ser presidida sobre o que fazer com o ensino público e que medidas como o ProUni e o Pronatec devem ser paralelas e não estruturantes de um programa de expansão do ensino.

A UNE desde o início apoiou e considerou o ProUni um programa avançado. O programa levou à universidade uma parcela da juventude que nunca tinha tido perspectiva de ingressar no ensino superior. Além disso, o ProUni regulamenta a questão das instituições filantrópicas, pois boa parte das instituições que passaram a oferecer bolsas já não pagavam tributos.

A UNE defende que haja vagas públicas para todas as pessoas e que essas políticas precisam ser temporárias, mas sabemos também que o Brasil está distante de poder oferecer vagas para todos no sistema público. E achamos que esses alunos não podem esperar. Além disso, não podemos esquecer que o ProUni foi

concebido em um ambiente de franca expansão de vagas nas universidades federais.

Esse seria um indicativo da preocupação do governo federal com a formação acadêmica e a profissionalização dos jovens?

Estamos aguardando uma visão mais clara nesse sentido. O processo de contingenciamento de investimentos no governo Dilma é algo conservador, assim como não aceitar os pedidos das centrais sindicais de aumento do salário mínimo. Nossa expectativa era que o Brasil passasse por um processo de radicalização no investimento em educação, mas não vimos sinalização quanto a isso no governo Dilma. No Brasil hoje, 38% dos jovens de 18 a 24 anos conseguem se formar no ensino médio. Ou seja, o país já desperdiça mais de 60% de seus jovens, que não chegam nem ao ensino médio.

Essas medidas dificultarão que o estudante não continue os estudos por falta de dinheiro. Com tudo isso, o Brasil conseguirá resolver parte do problema da exclusão educacional, já que a questão financeira é uma das causas da evasão escolar?

O Brasil precisa primeiro se desenvolver, para que as famílias tenham maior capacidade de oferecer educação. O padrão de investimento na educação hoje, de 5% do PIB, é muito pequeno perto dos problemas que temos. Essa é grande diferença que podemos fazer: tratar a educação como prioridade. Alguns dizem que o governo gasta muito, mas de forma errada. Nossa opinião é que o Brasil gasta pouco e de forma errada.

ANEXO 5
REPORTAGEM PUBLICADA NO JORNAL GAZETA DO POVO QUE INCLUI
ENTREVISTA COM UM DOS MEMBROS DA COMISSÃO ESPECIAL DO
CONGRESSO RESPONSÁVEL PELA AVALIAÇÃO DAS EMENDAS AO NOVO
PNE

DIVERGÊNCIAS

Um projeto, 3 mil emendas

A aprovação do Plano Nacional de Educação para a próxima década exigirá esforço coletivo na busca de uma proposta unificadora

Publicado em 02/08/2011 | MARCELA CAMPOS

Se é ponto pacífico entre educadores, legisladores e sociedade a necessidade de um plano que concentre as diretrizes da educação no país para os próximos anos, o conteúdo deste projeto está longe de ser um consenso. Com 2.219 sugestões de alteração na Câmara dos Deputados, o Plano Nacional de Educação (PNE), enviado pelo governo federal ao Congresso em dezembro do ano passado, recebeu mais emendas que a Constituição Federal de 1988. As quase 3 mil emendas apresentadas apontam para caminhos diversos e muitas vezes contraditórios. Entre as propostas que causam divergências entre os parlamentares estão aquelas relacionadas à oferta do ensino superior e da educação especial. Quando o assunto é financiamento público, a proposta que pede a ampliação dos investimentos no setor de 5% para 10% do Produto Interno Bruto (PIB) é uma das que mais aparece e que deve causar o maior embate com o Executivo.

O texto original do projeto que cria o PNE (8.035/2010) traz 20 metas que devem ser cumpridas pelo país nos próximos dez anos, seguidas de estratégias específicas para sua concretização. Para analisar a matéria, o Congresso Nacional instituiu uma Comissão Especial dedicada ao tema na Câmara dos Deputados. “Cerca de cem deputados apresentaram propostas e a Câmara teve de desenvolver um software para classificar as emendas. Teremos de dar parecer sobre o mérito, a

adequação financeira e a constitucionalidade de cada proposta”, afirma o deputado Ângelo Vanhoni (PT-PR), relator do projeto.

A vigésima e última meta do plano é uma das mais polêmicas: ela prevê que o país amplie para 7% do PIB o percentual de investimentos públicos em educação – hoje esse índice gira em torno de 5%. Boa parte das emendas determina a alteração da meta para 10% até 2020, atendendo a uma reivindicação de entidades ligadas à área da educação. Segundo o professor Ângelo Ricardo de Souza, doutor em Políticas Educacionais e membro do Núcleo de Pesquisa em Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná (UFPR), o projeto recebeu 41 propostas de mudança na redação da meta 20, todas elas referentes à elevação do investimento de 7% para 10%. Assim como outros pesquisadores do núcleo, o professor está prestando consultoria ao deputado Ângelo Vanhoni na classificação e organização das propostas.

Embates internos

Embora a elevação do patamar do PIB tenha construído aparente consenso entre os deputados, Vanhoni afirma que o percentual provavelmente levará a confrontos políticos com equipe econômica do governo. Dentro da Câmara, as discordâncias aparecem em metas como a de número 12, que prevê ampliar para 33% o índice da população de 18 a 24 anos no ensino superior. Em 2009, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (Pnad), esse índice era de 14,58%.

A grande polêmica se refere ao tipo de instituição de ensino que se responsabilizará pela expansão das matrículas nessa etapa de escolaridade. Enquanto algumas emendas defendem maior participação do Estado na oferta de vagas, outras reforçam a presença da iniciativa privada. De acordo com o Censo da Educação Superior de 2009, o segmento particular responde hoje por mais de 70% do total de matrículas.

Souza afirma que o projeto de lei enviado pelo Executivo não atende às resoluções da Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada no ano passado com objetivo de orientar a elaboração do PNE. “A Conae enfatiza e incentiva, nas suas resoluções finais, a maior presença do Estado na oferta da educação, principalmente em campos onde ele é minoritário, como a educação

superior, profissional e especial. O projeto de lei não trata disso. Ele fala do crescimento qualitativo e quantitativo, mas não diz nada sobre a responsabilidade pública ou privada”, explica.

Segundo a presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Cleuza Repulho, outra divergência se refere à inclusão dos estudantes com deficiência na escola regular: há projetos que concordam com essa proposta e outros que recomendam a matrícula em classes ou escolas especializadas. Para Cleuza, no entanto, as discordâncias, em todas as áreas, não devem atrapalhar a votação do PNE. “Aquilo que for muito divergente com certeza não deve aparecer no relatório final”, avalia. Como o projeto de lei do novo PNE está sendo analisado por uma Comissão Especial, ele não vai a votação no Plenário da Câmara. O relatório deve ser concluído até o fim de setembro. Da comissão, ele seguirá diretamente para o Senado e depois, se não receber modificações, para a sanção presidencial.

